

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

ANDUTSA ALINE COELHO

**ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO AÉREA
BRASILEIRA E SUA ESTRUTURA ATUAL**

FLORIANÓPOLIS

2009

ANDUTSA ALINE COELHO

**ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO AÉREA
BRASILEIRA E SUA ESTRUTURA ATUAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada à disciplina Monografia, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Dr. José Antônio Nicolau

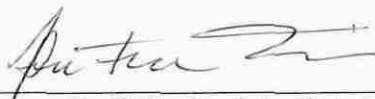
FLORIANÓPOLIS
2009

ANDUTSA ALINE COELHO

**ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO AÉREA
BRASILEIRA E SUA ESTRUTURA ATUAL**

A banca examinadora atribuiu nota 9,5 à aluna Andutsa Aline Coelho na disciplina CNM 5420 – Monografia, do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, pela apresentação deste trabalho no dia 27/11/2009.

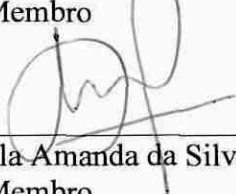
Banca Examinadora:



Prof. Dr. José Antônio Nicolau
Presidente



Prof. Dr. Jaylson Jair da Silveira
Membro



Prof. Dra. Eva Yamila Amanda da Silva Catela
Membro

Dedico este trabalho aos meus pais, Nelson e Aladir, por acreditarem em mim e me ensinarem a nunca desistir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me dado coragem e determinação ao longo do caminho.

Aos meus pais, Nelson e Aladir, por todo amor, paciência e apoio incondicional para que eu não desistisse e seguisse na busca pelos meus sonhos.

À minha irmã, Fabiana, que me apoiou em todos os momentos e acreditou que eu era capaz.

Ao meu orientador, Professor Dr. José Antônio Nicolau, pela paciência, apoio e motivação durante o desenvolvimento deste trabalho.

À Professora Dra. Isa de Oliveira Rocha, a Professora MSc. Maria Graciana Espellet de Deus Vieira e ao Professor Dr. Fábio Napoleão, pelo bom exemplo, motivação e amizade.

Aos professores do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina que contribuíram para minha formação de economista.

Aos amigos que conquistei durante o curso e fizeram parte dessa inesquecível jornada.

A dificuldade reside não nas novas idéias, mas
em escapar das velhas idéias.

(John Maynard Keynes)

RESUMO

Esse estudo tem como objetivo analisar os marcos regulatórios na aviação civil brasileira. Nos últimos quarenta anos o setor aéreo passou por mudanças significativas em sua estrutura. De um ambiente extremamente regulado, este mercado passou por um paulatino processo de amenização em suas regras regulatórias, chegando a quase desregulação. No começo dos anos 2000, novas estratégias empresariais mudaram a configuração do transporte aéreo no país. Devido a inserção do modelo de preço baixo houve a possibilidade de redesenho do setor e um aumento da demanda. Em 2003, ocorre uma mudança no pensamento do governo em relação a sua política setorial e assim, práticas antes abolidas voltaram a ter utilizadas como, o controle de entrada de novas empresas. Por meio de dados estatísticos dos Anuários do Transporte Aéreo, pareceres de especialistas e debate de autores, este trabalho analisa as práticas do órgão regulador à época para a intensificação nas práticas regulatórias. Entre os resultados encontrados está que o setor deve ser desregulamentado, dado que o período de maior desenvolvimento no mercado de transporte aéreo ocorreu no momento de políticas de flexibilização. No entanto um órgão para fiscalizar é indispensável elevar a eficiência econômica e o bem-estar dos consumidores.

Palavras-chave: Regulação. Aviação civil. Mercado.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Aeródromos Públicos por Administração	35
Figura 02: Operações aeroportuárias 1998-2008.....	36
Figura 03: Ligação Ponto a ponto.....	37
Figura 05: Evolução de número de funcionários por categoria (2000-2007).....	39
Figura 06: Relação Entre os Tipos de Impactos e o Impacto Total Gerado por um Aeroporto.....	40
Figura 07: Assentos oferecidos e assentos ocupados para os tráfegos aéreos total e internacional - Período 1996-2006.	43
Figura 08: Expansão do <i>Market Share</i> de RPK da Gol.....	61
Figura 09: Passageiros Adicionais por Ano Transportados pelo Gol , 2001 a 2005.....	62
Figura 10: Participação de Mercado das empresas aéreas nacionais (2009).....	57
Figura 11: Participações de Mercado – Transporte aéreo doméstico.....	59
Figura 12: Índices de Preços: Transporte aéreo versus outros itens de transportes	68
Figura 13: Índices de Preços: Transporte aéreo versus Setores regulados	69

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 TEMA E PROBLEMA	9
1.2 OBJETIVOS	13
1.2.1 Objetivo Geral	13
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 METODOLOGIA	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO: REGULAÇÃO ECONÔMICA	15
2.1 PANORAMA GERAL	15
2.2 MONOPÓLIO NATURAL E AGÊNCIA REGULADORA	17
2.3. MERCADOS CONCENTRADOS, CONTESTABILIDADE E POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA	23
2.3.1 Oligopólios e Barreiras à entrada	25
2.3.2 Teoria dos Mercados Contestáveis e Custos Irrecuperáveis	26
2.3.3 Políticas de Defesa da Concorrência	27
3 AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL	30
3.1 AVIAÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA E SUA EVOLUÇÃO	30
3.2 AEROPORTOS	34
3.3 GERAÇÃO DE IMPACTOS ECONÔMICOS	38
3.4 EVOLUÇÃO DA DEMANDA	40
4 REGULAÇÃO ECONÔMICA NA AVIAÇÃO CIVIL	44
4.1 EXPERIÊNCIA DE DESREGULAMENTAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS	44
4.2 A REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL E SUA ESTRUTURA ATUAL	47
4.3 BARREIRAS À ENTRADA NO SETOR AEROPORTUÁRIO	53
4.4 CONCENTRAÇÃO E COMPETIÇÃO OLIGOPOLÍSTICA	56
4.4.1 Concorrência-Preço e Reestruturação do Setor: Estratégia da Gol	59
4.5 DESEMPENHO SETORIAL	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	72

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA

O setor de transportes aéreo é um dos mais importantes da economia nacional, pois apresenta participação significativa na economia do país, seja utilizado para trabalho ou turismo. Por isso, pode-se afirmar que por um lado o setor é um bem de consumo para centenas de pessoas que compram passagens aéreas para férias ou assuntos particulares, por outro lado é um bem industrial e também um insumo produtivo de pequenas, médias e grandes corporações. Além disso, contribui para o desenvolvimento e o crescimento sustentado do país e cumpre um papel importante no estímulo das relações econômicas no transporte de pessoas, mercadorias no espaço nacional e internacional. De acordo com Oliveira (2008), as viagens aéreas favorecem a integração nacional e a realização de negócios entre as regiões e representam um importante insumo produtivo de grande parte das corporações, com relevante impacto na eficiência das cadeias produtivas de diversos setores da indústria do país. O setor, ainda, promove maior inserção internacional do Brasil em fluxos comerciais e culturais, bem como influência sobre as contas externas, por meio de receitas e contas obtidas em moeda internacional.

Desse modo, pode-se afirmar que o setor é considerado estratégico tanto por governos quanto por analistas, pois se sabe da sua contribuição para o progresso de diversos setores. Mais do que isso, na realidade aérea também se destacam características importantes como as alavancagens na cadeia produtiva, inserção internacional do país, vulnerabilidade e choques externos, impacto nas contas externas, posição efeito integração e desenvolvimento do território nacional. Como afirma o Sindicato Nacional das Empresas Aéreas (SNEA), citados por Marchetti et al. (2001), é considerado estratégico porque atua na promoção e integração regional do país, movimenta grande quantidade de recursos e gera impactos econômicos importantes como a expansão da indústria do turismo, atração de negócios, empreendimentos diversos e a arrecadação de impostos, o que contribui para a elevação do nível de emprego no país, já que no final da década de 1990 calculavam-se em torno de 18 bilhões de dólares anuais os total dos efeitos econômicos para o país. Mais do que isso, fontes do Ipeadata demonstram que no ano de 2007 a receita de voo das companhias aéreas regulares, nacionais e internacionais, correspondeu a 14,3 bilhões de reais. Representa, então, cerca de 0,55% do

Produto Interno Bruto que estava em torno de 2,6 trilhões de reais. Isso demonstra a relevância em nível nacional da estrutura aérea e a necessidade de normas que regulem e direcionem o crescimento do setor.

Em 1910, teve lugar em Paris a primeira conferência de direito aéreo internacional. Após a primeira guerra desenvolvem-se novas tecnologias, o que impactou as indústrias aeronáuticas e as aeronaves passa a ser um meio privilegiado de transporte. Para uniformizar regras no espaço aéreo realizaram-se a convenção de Paris em 1919 e a convenção de Havana em 1928, onde se procurou regular a utilização do espaço aéreo internacional, de cada país fora de suas fronteiras. “O princípio básico é o da soberania. Tendo cada país autonomia sobre seu território e seu espaço aéreo, a utilização do mesmo para fins comerciais está sujeita a autorização” (MARCHETTI et al., 2001, p. 1). O setor é, em geral, altamente regulado, com barreiras à entrada de companhias internacionais em mercados domésticos, sendo controlados por acordos bilaterais.

No Brasil, é regulado não somente os acordos, como a entrada de novas companhias aéreas nacionais no mercado doméstico, a liberação de novas linhas e a fixação de tarifas. Nas últimas décadas, esse setor apresentou um amplo crescimento decorrente da evolução de políticas públicas voltadas para realidade brasileira. O transporte aéreo passou por uma reviravolta regulatória que proporcionou a concorrência das empresas entre si. A concorrência foi elevada, o que convergiu para melhorias significativas para a demanda. Entre os anos 1990 e 2000, o setor aderiu à chamada “Política de Flexibilização da Aviação Comercial” que expôs as companhias a conviverem em regime regulatório que tornou o mercado mais livre para precificação, acesso e mobilidade. Há 40 anos o setor de transporte aéreo passa por de mudanças, o que pode ser observado nas duas grandes reformas regulatórias: a regulação estrita – “era de competição controlada” (SALGADO, 2008, p. 91) entre os anos 1960 e 1970 e Política de Flexibilização no início da década de 1990. Foram quatro décadas de políticas governamentais que implicaram em mudanças estruturais e favoreceram o debate sobre a regulação do setor. A Política de Flexibilização foi um conjunto de ações governamentais adotadas para gradativamente remover controles sobre variáveis econômicas do setor. Desde os anos 1970, havia monopólios regionais presentes que produziam resultados distorcidos, em função da falta competição. Esses monopólios foram abolidos e a partir de então entrada de novas operadoras passou a ser estimulada, assim a competição passou a ser vista como algo positivo e ser encorajada.

No entanto, diante de uma nova realidade podem ser observados impasses, existem poucas empresas e estas estão concentradas nas rotas de aeroportos mais rentáveis o que

prejudica potenciais ganhos no setor. Essa situação nega o objetivo inicial dessa prática e exige o acompanhamento de autoridades para que seja garantida a manutenção de ganhos requeridos pela política de Flexibilização. Como exemplo, pode ser analisado o consentimento dos chamados *slots* - alocação de direitos de pousos e decolagens - que passou a ser o mesmo que conceder direitos de exercício de poder de mercado, com implicações sobre as relações de oferta e demanda sobre o desempenho da indústria. Os *slots* podem representar barreiras à entrada de novas empresas, caso sejam controlados pelas companhias já instaladas e ameaçar o propósito competitivo do setor, uma vez que restringem os espaços físicos e temporais que são autorizados para as decolagens e aterrissagens das aeronaves. Desde o começo dos anos 2000, o setor tem sido investigado pela Secretaria de Acompanhamento econômico (SEAE) que tem preocupações quanto a defesa da concorrência e a configuração do marco regulatório. Isso aponta a evolução da política que assume um caráter mais interventivo nos setores regulados para ênfase na liberalização com imposição de restrições antitrustes.

Segundo Pinto Jr. e Fiani (2002), regulação pode ser definida como qualquer ação do governo com a intenção de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos. Quando um agente regulador fixa uma tarifa para um determinado serviço, restringe a liberdade que uma empresa tem de estabelecer o preço pela sua atividade. Mas a regulação é muito mais extensa do que apenas a regulação de preços. Ela se estende à regulação de quantidades-límites mínimos de produção ou número de empresas que podem atuar em determinado setor e regulação de qualidade - garantia de algumas características no serviço ou produto. Do ponto de vista econômico, a necessidade de implementar um marco regulatório está associado a indústria caracterizada como monopólio natural, onde, o suprimento de mercado, através da produção de uma única firma permite minimizar o custo do bem ou serviço produzido. Assim como denotam Salgado e Guimarães (2003), a constatação dessa configuração implica um desafio para a política pública que seria preservar a maior eficiência propiciada pela existência de um único produtor e, ao mesmo tempo, impedir que esse monopolista exerça seu poder monopolístico. Esse desafio tem sido tradicionalmente enfrentado por meio de uma intervenção do Estado, pela constituição de empresa estatal ou implementação de mecanismos de regulação econômica. Outro argumento importante no que tange os aspectos regulatórios do setor de transportes aéreos são as políticas antitrustes, como afirmam Busto, Turolla e Oliveira (2006), essas políticas vem a ser realizadas através de instrumentos de intervenção das autoridades de maneira repressiva ou preventiva como os atos que podem ser considerados uma ameaça para a competição (concentração, fusão, articulação de mercado,

coordenação de preços). Assim, existem dois tipos de processo, o controle da estrutura da indústria, controle da formação de poder de mercado; e o controle das condutas, que se preocupa em coibir os abusos do poder de mercado que seja eventualmente detido por uma ou mais firmas da indústria. Esses processos podem envolver duas dimensões: a horizontal, quando as empresas objeto são competidoras em um mercado; e a vertical, que envolve empresas situadas em diferentes níveis da cadeia produtiva. Neste contexto, para que seja compreendida a dinâmica de competições de transportes aéreos, deve ser levado em conta o poder de mercado, intervenções regulatórias em ambientes com alta concentração utilizam-se o conceito econômico intitulado de contestabilidade de mercado. A teoria desenvolvida por Baumol, Panzar e Willig (1988) define contestabilidade como uma situação na qual a ameaça de entrada de um provedor para outro é fator de competição. Diante disso, a regulação econômica, que gera barreiras à entrada e controla preços, torna-se desnecessária para que sejam evitados comportamentos abusivos das empresas, pois a entrada e saída por si só já restringiria as práticas das firmas estabelecidas e protegeria o consumidor.

É indispensável mencionar que o princípio de contestabilidade de mercado foi utilizado nos Estados Unidos como argumentação para desregulação do mercado o qual culminou com a *Airline Deregulation Act* (ADA) de 1978. Segundo Figer (2007), o setor aéreo americano era regulado pelo *Civil Aeronautics Act*, as rotas de voo eram distribuídas às companhias aéreas através do processo burocrático ditado pelo regulador. Porém, um consenso acadêmico surgido na década de 1970 afirmava que a indústria deveria ser desregulamentada, a contestabilidade dava apoio a tal ideia. A maioria dos estudos sobre os efeitos da desregulamentação mostram que os benefícios foram muito maiores que os custos. A liberalização removeu barreiras a entrada e saída de rotas e permitiu livre precificação por parte das companhias aéreas. Entretanto, novas questões competitivas surgiram, o sistema passou de *point-to-point* - ligações diretas, sem conexões- para o sistema *hub-and-spoke*, no qual existe um aeroporto central para distribuição de vôos. Outros problemas surgiram como as complexas tabelas de preços, a predominância de algumas companhias em certos aeroportos, reservas por meio de computadores, regulação de segurança e meio ambiente, as fusões de empresas e criação de programas de fidelidade.

Diante o exposto é importante destacar que o regulador deve sempre preservar a premissa de induzir situações competitivas, nunca proteger as empresas, para que haja promoção do bem-estar aos consumidores. De acordo com Oliveira (2009), o setor em questão é de interesse das autoridades econômicas no que tange tanto o crescimento quanto a competitividade. Isso se deve ao crescimento do transporte aéreo que tem *spillovers* (efeito

transbordamento) na indução do crescimento de diversos setores, além de contribuição nos indicadores da inflação.

Com as características apresentadas, existe a necessidade de pontuar alguns elementos, tais como aplicações de políticas regulatórias setoriais, dos monopólios naturais, a abrangência das políticas antitrustes e a evolução da teoria da contestabilidade dos mercados no transporte aéreo doméstico de passageiros no Brasil. O setor passou por mudanças significativas em termos de regulação nas últimas quatro décadas. O primeiro ocorreu entre as décadas de 1960 e 1970 com a introdução da Regulação Estrita (era de competição controlada) e Política de Flexibilização da Aviação comercial (a era do livre mercado), nos anos 1990. A partir desses dois importantes marcos regulatórios é que se analisou o processo de regulação aérea brasileira.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Descrever a evolução histórica, analisar a estrutura do setor aeroviário e as linhas de debate sobre regulação econômica no setor.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever a evolução histórica e analisar o setor aéreo brasileiro
- Caracterizar a regulação do setor aéreo brasileiro e analisar os efeitos e seus problemas
- Identificar as linhas de debate sobre a regulação no setor aéreo brasileiro.

1.3 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa concentrou-se na coleta e análise de material bibliográfico e material disponível em sítios de grupos de discussão sobre o assunto abordado no trabalho. Primeiramente constituiu-se um referencial teórico para base dos temas propostos: regulamentação, teoria dos mercados contestáveis, monopólio natural e política antitruste, na perspectiva de Kupfer (2002), Baulmol, Panzar e Willig (1988), Pindyck e Rubinfeld (2002), Pinto Jr. e Fiani (2002), Mello (2002), Farina (1997), Anuatti Neto (2004) e Azevedo (2004). Em um segundo, com o objetivo de descrever a estrutura e a evolução do setor aéreo brasileiro utilizou-se: dados da ANAC, IPEA, SEAE além de autores como Malagutti (2001), Lopes (2005), e Ronzani et al(2006). Para caracterizar a regulação do setor aéreo e analisar os efeitos e seus problemas foi utilizado: Correia e Mello (2008), Gueterres (2002), Marchetti (2001) e Pêgo Filho (2002). Por fim para identificar as linhas de debate sobre a regulação centrou-se em: Oliveira (2009), Oliveira (2008), Oliveira (2007), Salgado e Guimarães (2003), Salgado e Mota (2005), Pioner e Fiúza (2009) e Tavares (1999).

2 REFERENCIAL TEÓRICO: REGULAÇÃO ECONÔMICA

Este capítulo expõe a teoria econômica utilizada como base para a análise do processo de regulamentação do setor aéreo brasileiro. Está dividido em três blocos: na primeira parte é abordado o conceito de regulação, seus objetivos e instrumentos; na segunda, é abordada a concentração dos mercados, são apontados as medidas de concentração, os mercados concorrenciais, o princípio do monopólio natural e a relação com a regulação de preços por taxa de retorno, Preço-teto e Preço Ramsey; finalmente, na terceira parte, é descrita a diversificação dos mercados, os competitivos, as barreiras à entrada e a política antitruste no Brasil.

2.1 PANORAMA GERAL

Regular significa estar sujeito a regras ou guiado por elas. Na sociedade, descrita por Durkheim (1995), o conjunto de regras é um mecanismo de proteção; essas são padronizadas, reconhecidas e aceitas no intuito de manter a organização do grupo e satisfazer as necessidades dos indivíduos. A importância das normas na sociedade parece constituir uma propriedade universal das formas de organização coletiva conhecidas. Existem várias regras sociais, neste trabalho será destaca a regulação econômica e suas implicações nos mercados.

A economia não pode ser praticada em um “vácuo institucional” (PINTO JR.; FIANI 2002, p. 533). No Brasil, a Constituição Federal em seus capítulos define os princípios de livre empresa e da livre concorrência. Há leis que tratam das relações comerciais, financeiras e trabalhistas em geral. Em cada setor de atividade, há regulações específicas, principalmente nos novos sujeitos a monopólio natural e de exploração por empresas privadas que contam com concessão. As agências reguladoras instituídas pelo poder público definem as regras de preço, qualidade e condições de funcionamento. Dessa forma, a regulação encontra-se presente em toda a atividade econômica; por isso, os estudos setoriais da indústria devem conter uma investigação prévia sobre as normas que regulam o setor.

Dado o pano de fundo institucional estabelecido pela constituição, a regulamentação econômica é entendida pelo “o conjunto de regras particulares ou de ações específicas

implementadas por agências administrativas para interferir diretamente no mecanismo de alocação de mercado, ou alterar as decisões de oferta e demanda de consumidores e produtores.” (ANUATTI NETO, 2004, p. 230). Formular e implementar a regulamentação de um mercado exige elevados custos administrativos, leva à redistribuição de rendimentos e busca interferir na alocação de outros mercados, corrigindo as falhas de mercado.

As falhas de mercado são associadas à definição e à segurança de direitos de propriedade, como no caso da ausência de direitos quanto a poluição ambiental. Neste caso, a regulação busca impedir a extração máxima dos recursos do patrimônio natural. Nos setores de infraestrutura, a falha está associada ao conceito de monopólio natural. São esses setores que *requerem investimentos intensivos em capital e elevadas economias de escala*. Dessa forma, a regulação econômica define direitos exclusivos a um operador, para aproveitar as economias de escala. É aqui relevante o conceito de ativos específicos, que representam elevados custos irrecuperáveis, conceito destacado pela Teoria dos Mercados Contestáveis na seção 2.3.2.

Outros aspectos importantes na regulação são os instrumentos, os quais são genericamente classificados em “comando e controle” e “incentivos financeiros” (PINTO JR. FIANI, 2002, p. 531). Estes últimos estão associados a transferência de recursos por meio de impostos e subsídios. Já os instrumentos de comando e controle são aqueles associados a regras particulares implementadas por agências governamentais exclusivamente criadas para essa finalidade, inclusive, mas não apenas, a que trata de monopólio fazendo uso de regulamentos e sanções.

Para uma regulação que foque em bem-estar da sociedade não deve ser diferenciada prestação direta ou indireta, público ou privada. Deve ser enfatizada a garantia dos direitos aos contratos e o uso adequado dos incentivos à eficiência à expansão dos serviços e ao modelo tarifário- inclusive formas de subsídio- seja qual for a forma de prestação de serviços. Uma regulação ideal é aquela “que imita a concorrência nos estímulos que fornece ao produtor para a busca de eficiência e nos resultados ao consumidor em termos de disponibilidade de oferta, qualidade adequada e preço compatível.” (SALGADO; MOTTA, 2005, p. 6)

É indispensável ressaltar que a regulação na economia tem por função promover o interesse público em que de um lado seja garantida a lucratividade que viabilize os interesses privados e de outro lado o bem-estar dos consumidores por meio da disponibilidade do serviço em condições próprias de qualidade e preço. Assim o maior desafio para o regulador é o equilíbrio entre rentabilidade da operação e bem-estar. Mais do que isso, a atividade

regulatória deve estar concentrada em três pontos: qualidade, preço, condições de entrada e saída e dessa forma surgem os incentivos regulatórios que estão contidos em normas sobre a estrutura de mercado, tarifas e regras de acesso, o que é primordial para o regulador.

A política de defesa da concorrência visa garantir as condições de competição para preservar e estimular a formação de ambientes competitivos para induzir maior eficiência econômica para o funcionamento dos mercados. A política de defesa da concorrência deve limitar o exercício de poder do mercado, pois empresas que detêm esse poder são capazes de prejudicar o processo competitivo o que pode gerar ineficiência como resultado de seu exercício. A lei antitruste não torna o poder de mercado - nem os monopólios - ilegal, mas apenas tenta controlar a forma pela qual esse poder de mercado, e não o poder em si.

2.2 MONOPÓLIO NATURAL E AGÊNCIA REGULADORA

O monopólio natural, segundo Pinto Jr. e Fiani (2002), é uma estrutura de mercado onde uma empresa é capaz de arcar com a produção necessária para a demanda de um determinado mercado com a vantagem de um custo inferior ao que existiria caso houvesse outras empresas.

Os exemplos mais típicos de monopólio natural concentram-se nos serviços de utilidade pública, como o fornecimento de água e eletricidade. Em países como europeus e o Brasil a estatização foi a solução adotada. Já os Estados Unidos optaram pela regulamentação do monopólio privado. Nesse caso, o monopólio natural era a razão mais popular para a regulamentação, porém quando observados os setores regulamentados norte-americanos verifica-se que o argumento do monopólio natural não se aplica à maioria dos casos, sobretudo como o transporte aéreo e o rodoviário. Esses setores industriais apresentavam argumento da instabilidade, geravam “uma concorrência destrutiva, o que justificaria uma regulamentação.” (FARINA, 1997, p. 119). Alguns setores foram desregulamentados e privatizados, outros continuaram sem alterações. No caso das privatizações, esse contexto propiciou duas iniciativas: o fortalecimento das agências setoriais e fortalecimento das agências responsáveis pela implementação das políticas antitrustes e de defesa da concorrência.

Em um monopólio natural com um único produto, os custos são menores se a produção for realizada em uma única firma. O conceito fundamental adotada é de subatividade da função de custo. Assim, pode ser observado algebricamente:

$$C_a(x^*) < C_b(x_1) + C_c(x_2)$$

assim, C representa a função de custo e a, b e c, três empresas distintas e x_1 , x_2 e x_3 são quantidades de produção. Dessa forma, analisa-se que é menos dispendioso apenas na firma A do que distribuir essa produção entre as firmas B e C. A condição necessária e suficiente para que a proposição de subatividade seja verdadeira é que haja economias de escala em toda a amplitude relevante de produção. As economias de escala são condição suficiente e necessária somente no caso de um único produto.

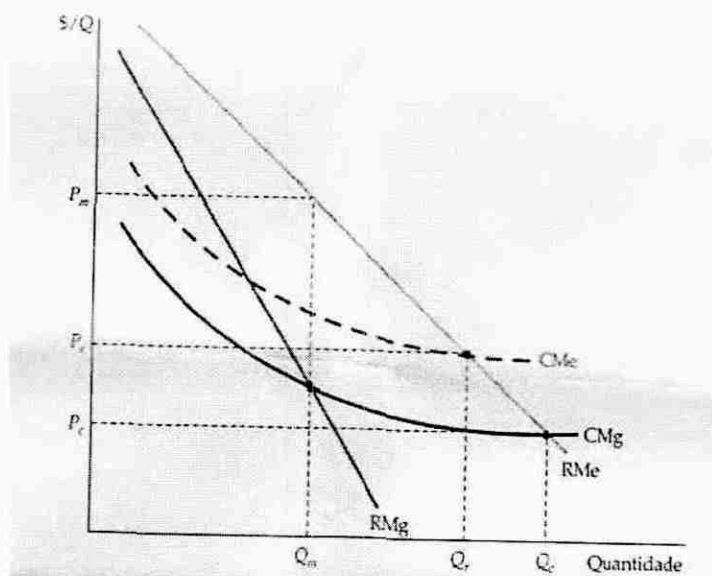


Gráfico 1: Monopólio Natural.
Fonte: Pindyck e Rubinfeld, p. 349.

O gráfico ilustra a situação em que existem economias de escala em toda a extensão relevante de produção, configurando um problema típico de um monopólio natural.

Há também a condição de monopólio natural multiproduto com a mesma condição do monopólio natural com um único produto: subatividade de custos. Acontece que a subatividade de custos em monopólios naturais multiprodutos para dois produtos X e Y quando:

$$C_a(Q_x, Q_y) < C_b(Q_x, 0) + C_c(0, Q_y)$$

C representa a função custo, Q_x e Q_y , as quantidades de X e Y e a, b e, três empresas diferentes. A Expressão mostra que é menos dispendioso produzir os produtos X e Y conjuntamente em um única empresa A, do que cada um em uma firma diferente. É indispensável destacar que a presença de economias de escala não é condição necessária, como no caso de monopólio com um único produto, para a subatividade de custos, pois nesse caso é importante a presença de economias de escopo. Se houver economias de escopo, ainda que haja economias de escala em cada produto isoladamente, a proposição acima, mesmo que não haja economias de escala em cada produto, a proposição exposta acima será verdadeira.

Assim podem ser verificados os métodos regulatórios na classificação de Salgado e Motta (2005, p. 1) Controle de entrada e saída: criar barreiras de saída e entrada de agentes nos mercados, por meio de concessão de direito à operação é muito importante, para garantir a eficiência do modo que as operadoras possam explorar as economia de escala e produzir a menor custo possível. Os contratos de concessão devem disciplinar, sobretudo à saída, de modo que seja evitado prejuízo com a continuidade da prestação do serviço. A entrada de setores de infraestrutura é definida por uma combinação de condicionantes econômicas e tecnológicas. A maior competição está nos setores tecnologicamente mais dinâmicos, como a geração de energia elétrica e as telecomunicações. Já o s setores de transporte, outros segmento de energia e de serviços de rede de água e coleta de esgoto permanecem com características de monopólios naturais. As exceções estão nos segmentos de transporte aéreo e rodoviário, nos quais os custos irrecuperáveis são menos significativos. 2) Definição Tarifária: deve trazer incentivos à distribuição dos ganhos de produtividade com os consumidores. O de maior destaque é o preço-teto o qual é adotado nos setores de telecomunicações e energia elétrica. Este mecanismo estabelece estímulos à eficiência produtiva e oferece ao regulador o poder de definir um teto para os preços médios ou de cada produto ou serviço oferecido. 3) Desverticalização: é comum que serviços públicos de infraestrutura, por questões de sinergia entre suas fases que reduzem custos de transação, sejam organizadas com indústrias verticalmente integradas. Em um mercado é possível identificar indústrias que funcionam de forma competitiva e segmentos que representam monopólios naturais. A presença de monopólios a jusante pode restringir a concorrência nos segmentos a montante que poderiam atuar de forma competitiva. A boa regulação pode ser no sentido de impedir a verticalização. Isso ocorre no setor de energia elétrica, onde existe a separação de mercados potencialmente competitivos, pois há a geração, distribuição, de rede de distribuição que opera como monopólio natural. A verticalização reduz, os mercados de

atado de energia tornam-se mais dinâmicos. Por isso a opção de restringir a verticalização do setor elétrico. Para tanto se faz necessário entender como os mercados são organizados e o desenho de sua estruturação com as características essenciais da demanda que estão presentes nos mercados existentes.

O monopólio existe em mercado sem estímulos a concorrência, em uma realidade em que não haja incentivos às práticas de gestão, expansão do produto e redução de tarifas. São esses mercados “que exigem marcos regulatórios que criem mecanismos para que os incentivos sejam gerados, por meio de políticas tarifárias que considere não apenas o equilíbrio financeiro das operadoras, mas que inclua penalidades e bônus para aumentos de produtividade” (SALGADO; MOTTA, 2005, p. 5). O marco regulatório não é apenas para proteger o usuário do serviço de concessão, é também assegurar a estabilidade das regras de operação de mercado para os concessionários. O resultado será uma estabilidade como *governança regulatória com autonomia e com responsabilidade política e corporativa* que faça valer as obrigações e os direitos dos operadores de serviços concedidos.

Existem várias formas de regulação que podem ser adotadas, nesse trabalho serão apresentadas as três formas de regulação de preço mais conhecidas: regulação por taxa de retorno, Preço-teto e a Regra de Ramsey descritas por Pinto Jr. e Fiani (2002).

a) Regulação por taxa de retorno

A regulamentação de um monopólio geralmente está baseada na taxa de retorno sobre o capital investido. O órgão regulamentador “define um preço para o qual a taxa de retorno é de certa forma competitiva ou razoável.” (PINDYCK; RUBINFELD, 2002, p. 349). Dessa forma, o preço máximo permitido é baseado na taxa de retorno (esperada) que será obtida pela empresa. Nesse processo o regulador arbitra um vetor tarifário, tendo em vista garantir para a firma regulada uma taxa de retorno adequada ao prosseguimento de suas atividades, segundo Pinto e Fiani (2002):

$$\sum p_i q_i = C(q_1, q_2, \dots, q_n) + \pi(K), (i = 1, \dots, n)$$

onde p_i representa a tarifa para cada serviço e q_i na quantidade produzida, CV é custo variável total resultante a produção dos vários bens e serviços nas quantidades q_i , π é a taxa de lucro bruto sobre o capital investido da firma K. Assim, a equação diz que a receita total, derivada dos vários produtos ou serviços de forma regulada, deve ser igual ao custo

operacional, mais a depreciação do capital, e ainda deixar uma taxa de lucro normal sobre o capital investido.

Esse é um método adequado apenas quando as condições de custo de demanda não variam de forma significativa em períodos de tempo curtos. Quando os custos e as demandas mudam com rapidez, devido a mudanças tecnológicas ou nos hábitos dos consumidores, este processo se torna muito mais lento para dar conta dessas mudanças.

Embora os estoques de capital sejam um elemento importante na determinação da taxa de retorno da empresas, eles são difíceis de ser avaliados. Além disso, enquanto uma taxa de retorno razoável deve ser baseada no custo corrente do capital da empresa, este depende, do comportamento do órgão regulamentador. Quando ocorrem dificuldades na obtenção de acordo sobre um conjunto de números para uso nos cálculos da taxa de retorno quase sempre resultam em atrasos na regulamentação, consequência das variações de custo e outras condições de mercado.

b) Regulação Preço-teto

A regra do preço-teto reduz os custos de regulação ao conferir maior flexibilidade para a empresa administrar seus preços abaixo do teto. Favorece também um mecanismo de incentivo na medida em que estimula ganhos de produtividade. Assim, as empresas menos eficientes são incentivadas a se aproximarem do referencial e as mais eficientes lucram com o diferencial de custo a seu favor. Geram-se, portanto, incentivos à maior eficiência produtiva. A regra do preço-teto consiste em estabelecer um limite superior para a indústria regulada aumentar seus preços, limite que pode ser estabelecido para cada preço individualmente ou para cada média de preços dos serviços fornecidos pela indústria regulada. Por isso, o órgão regulador define um preço-teto por meio de licitação. O preço é corrigido periodicamente conforme índice de preços, descontando-se ganhos projetados de produtividade:

$$P_i = P_o (IP - X)$$

no qual P_o é o preço inicial, P_i é o preço do ano i , IP é o índice de preços e X é índice de ganho de produtividade.

As vantagens deste método são: permite a concorrência em setores onde há mis de uma firma, ex: telefonia; incentivos a redução de custos e a exigência de um menor aparato

burocrático no órgão regulador. Também apresenta dificuldades como a tendência ao subinvestimento, as firmas buscarão um lucro maior com um menor investimento; dificuldade para definir o índice que contrapõe produtividade e o preço de partida. Assim, pode ser observado que o método confere maior liberdade às empresas, já que conta com um menos aparato regulatório. É adequado para setores onde há mais de uma empresa concessionária e flexibilidade para a concorrência, como no caso da telefonia.

c) Regulação preços de Ramsey

A regra de Ramsey é uma solução para monopólios multiprodutos, no qual os preços dos produtos ou serviços são estabelecidos de forma a minimizar as perdas dos consumidores, resultantes da necessidade do monopolista de cobrir seus custos totais. Um exemplo é o caso de uma estrada de ferro que transportasse diferentes tipos de cargas ou ainda passageiros.

O método de Ramsey propõe cobrar preço maior para demanda menos elástica, uma vez, que dessa forma será reduzido o peso morto. Conforme Pinto Jr. e Fiani (2002):

$$\frac{(P_1 - CMg_1).E_1}{P_1} = \frac{(P_2 - CMg_2).E_2}{P_2} = \dots = \frac{(P_n - CMg_n).E_n}{P_n}$$

no qual, P_i são os preços dos n produtos, CMg_i são seus custos marginais de processamentos adicionais e E_i são as elasticidades-preço da demanda e dos produtos.

Nesse sentido, para que esses instrumentos sejam executados pelo regulador é importante observar a análise de Salgado e Motta (2005), uma agência reguladora tem por finalidade regular e fiscalizar a atividade de determinado setor da economia de um país. Além da minimização dos efeitos de monopólios naturais como incentivo a concorrência há outras atribuições, como: levantamento de dados, análise e estudo sobre o mercado objeto da regulação, elaboração de normas disciplinadoras do setor regulado e execução de política setorial determinada pelo poder executivo, fiscalização do cumprimento, pelos agentes do mercado, das normas reguladoras e fiscalização do cumprimento dos deveres inerentes à aplicação da política tarifária.

2.3. MERCADOS CONCENTRADOS, CONTESTABILIDADE E POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Na economia é necessário deixar claro os conceitos de mercados competitivos e concorrência, a diferença entre eles, suas respectivas funções e como se articulam.

Os mercados competitivos são aqueles em que são atendidas algumas condições de acordo com Pyndick e Rubinfeld (2002): a) aceitação dos preços – um número significativo de empresas concorrentes, tal que cada uma delas vende uma parte pequena do total da produção que vai para o mercado, e assim suas decisões não afetam o preço fixado. b) homogeneidade do produto – quanto mais homogêneo for o produto, maior será via preços sua medida e qualquer produto terá substituto perfeito e assim nenhuma delas pode elevar o preço de seu próprio produto acima do praticado pelas outras empresas porque perderiam mercado. c) livre entrada e saída das empresas – não há custos especiais que tornam difícil para uma nova empresa entrar em um setor e produzir ou sair dele se não conseguir obter lucros. Os compradores podem facilmente mudar de um fornecedor para outro, e os fornecedores podem entrar ou sair livremente do mercado.

A concorrência é a disputa entre produtores de um bem ou serviço com o intuito de conquistar a maior parcela possível do mercado. As variáveis que orientam essa dinâmica de mercado são preço, qualidade do produto, disponibilidade de vendas e a imagem junto aos consumidores. Além disso, pressupõe a existência de grande número de produtores que atuam livremente no mercado. Desde as noções preliminares como as empresas, indústria e mercado, os conhecimentos elementares de concorrência apresenta-se como um objeto analítico que insiste em se situar além da capacidade explicativa das formulações teóricas disponíveis. Existem correntes teóricas distintas para tratar o tema como é discutido por Kupfer (2002), para os neoclássicos, a concorrência surge como um estado no qual prevalecem certas premissas sistêmicas que garantem o equilíbrio através das transformações de todos os agentes em tomadores de preços- ausência de rivalidade entre as empresas. Noções mais recentes consideram a concorrência como um jogo em que as empresas disputam parcelas de um mercado e os lucros nele gerados mediante a adoção ativa ou reativa de políticas de preços, esforços de venda, diferenciação de produtos entre outras. Há ainda outra visão que analisa a concorrência como um processo em que cada agente busca diferenciar-se dos demais de modo a reter ganhos monopolísticos, sendo a inovação o principal fator gerador de rendas.

Neste trabalho será analisada a defesa da concorrência como forma de avanços e equilíbrios no processo econômico.

Para que existam indicadores práticos da concorrência em um mercado têm-se o índice de concentração. Quanto maior o valor da concentração menor é o grau de concorrência entre as empresas, e mais concentrado estará o poder de uma determinada indústria. Do mesmo modo, produtores individuais, ao escolherem os níveis de preços ou a quantidades ofertadas, dadas as características específicas dos produtos fabricados, as preferências dos consumidores e as condições de acesso são resultantes do padrão concorrencial. As tomadas de decisão são influenciadas pelas taxas de preferências intertemporais dos agentes, seus graus de informação e seus coeficientes de incerteza. O padrão de concorrência pode ser delimitado por fatores institucionais, como arcabouços tarifários que disciplinam a atuação de empresas no mercado. Assim, é importante salientar que o padrão concorrencial contribui para dar uma estrutura particular à indústria, como consequência do desempenho das empresas e dos resultados obtidos. Esses resultados obtidos lhes conferem um poder de mercado individual no que tange a indústria, que o índice de concentração tentará justamente capturar de forma concisa.

A distribuição das parcelas de mercado cristaliza uma forma aparente de estrutura de mercado, de uma forma que o índice de concentração levará em conta o nível das parcelas de mercado individuais e a sua distribuição. Assim, nota-se que uma maior concentração industrial significa maior desigualdade na repartição do mercado entre as empresas.

Essa é implementada, por meio de dois padrões de ação o que são propostos por Mello (2002, p.509): 1) voltado para as condutas dos agentes no processo competitivo; b) relacionado aos parâmetros estruturais que condicionam tais condutas. As regras relativas à conduta prevêm punições às práticas “anticompetitivas”. Derivadas do exercício abusivo do poder de mercado. Já as ações de caráter estrutural evitam o surgimento de estruturas de mercado mais concentradas, aquelas que aumentam a probabilidade de exercício abusivo do poder de mercado. Tanto em um caso quanto em outro, a lei de defesa da concorrência não impõe aos agentes econômicos a obrigação de efetivamente competir nem diz por qual forma os agente devem fazê-lo. Apenas busca canalizar as forças de mercado e estratégias das empresas na direção da competição e, com ela, da “inovatividade” e da eficiência. A lei antitruste não impõe aos agentes obrigações que assegurem diretamente os resultados positivos associados à concorrência, trata-se de uma regulação reativa do Estado que impõe, ao agente, o dever de abster-se de praticar certos atos: cumpre-se a lei enquanto não se prejudica o processo concorrencial.

2.3.1 Oligopólios e Barreiras à entrada

O conceito de barreiras à entrada ganhou notoriedade na década de 1950 com o trabalho de Joe Bain. Segundo esse autor, de Joe Bain (apud KUPFER, 2002) o principal fator de determinação dos preços e da lucratividade em uma indústria relaciona-se à facilidade ou dificuldade que as empresas estabelecidas encontram para impedir a entrada de novas empresas. O enfoque sobre barreiras à entrada na literatura econômica dá ênfase a longo prazo e à concorrência potencial. “Qualquer fator que impeça a livre mobilidade de capital para uma indústria no longo prazo e torne possível a existência de lucros supranormais permanentes nessa indústria constitui barreira à entrada”. (KUPFER, 2002, p. 112). Isso significa que é possível a existência de lucros extraordinários no longo prazo porque as empresas entrantes não conseguem auferir após a entrada os mesmos lucros que as empresas estabelecidas obtêm pré-entrada.

Para as empresas estabelecidas, uma possibilidade para prevenir entradas é fixar preço no nível competitivo. Nesse caso, não haverá entrada simplesmente devido a ausências de incentivo. Essa escolha é pouco atrativa para elas próprias, o melhor seria fixar o preço no nível da maximização de lucros de curto prazo. Assim, se as empresas estabelecidas têm alguma vantagem competitiva em relação à empresa entrante, existe uma faixa de preços tal que é possível a elas obterem lucros positivos – mesmo que não os máximos possíveis no primeiro período- ao mesmo tempo em que nenhuma entrada seja incentivada. O valor é conhecido com o preço limite. A adoção do preço limite torna possível às empresas estabelecidas auferirem certo nível de lucros de forma permanente,

$$E = \frac{P_L - P_C}{P_C} \text{ ou } P_L = P_C (1 + E) \text{ onde } E \text{ é a condição de entrada, } P_L \text{ o preço limite e } P_C \text{ o}$$

preço competitivo no longo prazo.

De acordo com Bain (apud KUPFER, 2002, p. 115) Em relação à condição de entrada E podem prevalecer quatro situações distintas:

1. Entrada fácil: as empresas estabelecidas não têm vantagens de custos em relação à empresa entrante e não podem sustentar lucros extraordinários. Não há barreira à entrada e prevalece o preço competitivo.

2. Entrada ineficazmente impedida: as empresas estabelecidas têm pouca vantagem competitiva e por isso preferem praticar o preço de maximização de curto prazo. Com isso irão obter os lucros mais altos possíveis, sabendo que a longo prazo, tenderá a haver entradas de empresas.
3. Entrada eficazmente impedida: as empresas estabelecidas têm vantagem competitiva significativa em relação à empresa entrante, por isso preferem praticar o preço limite e barrar entradas ao invés de adotarem o preço de maximização dos lucros.
4. Entrada bloqueada: situação na qual as vantagens competitivas das empresas estabelecidas são tão grandes que mesmo o preço de maximização dos lucros é inferior ao preço limite. O preço de maximização de lucro está dentro da faixa de preços que não incentiva entradas e, portanto, as empresas existentes manterão esses lucros permanentemente.

2.3.2 Teoria dos Mercados Contestáveis e Custos Irrecuperáveis

A Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC) iniciou-se nos anos de 1970, a partir de explorações de firma multiproduto e dos conceitos de subatividade de custo, economias de escopo sustentabilidade, economias de escala e contestabilidade.

De acordo com Baumol, Panzar e Willig (1988), um mercado perfeitamente contestável é definido como acessível para entrantes em potencial e segue duas propriedades fundamentais: primeira, um entrante potencial pode, sem restrição, servir a mesma demanda de mercado e utilizar a mesma técnica produtiva das empresas que já estão no mercado; segundo, o entrante potencial avalia que vale a pena entrar em um mercado com o mesmo nível de preços das empresas que já estão estabelecidas.

Dessa forma, mesmo em mercados concentrados, a ameaça de uma firma entrante faz com que a firma estabelecida comporte-se de forma eficiente, como se estivesse em um mercado competitivo mesmo sendo um monopólio natural. “A contestabilidade é definida não como uma concorrência, mas como uma situação na qual uma firma encara uma ameaça como uma competição.” (OLIVEIRA, 2009, p. 23). Acreditar na entrada de uma nova firma torna-se um conceito importante nesse sentido. Além disso, a teoria foi apresentada como um direcionamento para a conduta dos reguladores, pois aconselha permitir liberdade de entrada e saída, flexibilidade de preços e assegurar acesso equânime aos competidores.

A Contestabilidade dos mercados é a capacidade de oferta de um bem ou serviço por fornecedores alternativos, novos entrantes. Um mercado é perfeitamente contestável se novos participantes podem entrar (e sair) com facilidade derrubando assim os lucros dos oligopolistas ou monopolistas. Processos colusivos ou cartéis são mais difíceis de serem montados quando a contestabilidade é alta (OLIVEIRA, 2009, p. 124).

Dessa forma, os mercados contestáveis caracterizam-se por entrada livre e saída sem custo. Na livre entrada, a firma entrante não sofre desvantagem em termos de barreiras técnicas de produção e qualidade do produto. A firma entrante pode avaliar a lucratividade de entrar em termos de preços pré-entrada da estabelecida, não há discriminação de custo contra a entrante.

Custos irrecuperáveis estão ligados a perspectiva de despesas realizadas cujo custo de oportunidade de sua utilização é igual ou próximo a zero. Estão associados às imobilizações de recursos que não podem ser recuperados sem perdas antes do término da vida útil do empreendimento. São esses custos irrecuperáveis, e não o montante total de investimentos em ativos fixos, que definem as condições de saída e entrada determinantes da estrutura de mercado. Por exemplo, investimentos em instalações industriais geram custos que só são recuperáveis depois de anos de operação no setor industrial.

Apenas na parte de investimentos em ativos imobilizados é irrecuperável e imediato. Sem a possibilidade de saída, uma firma entrante teria que disputar espaço no mercado com as firmas estabelecidas, podendo resultar guerra de preços ou ociosidade elevada, não gerando lucros atrativos. Na falta de custos irrecuperáveis, firmas podem entrar ou sair rapidamente de um mercado, sem deixar raízes.

2.3.3 Políticas de Defesa da Concorrência

Política Antitruste, Política de Defesa da Concorrência, Política de Controle de Abuso do Poder Econômico são três diferentes nomes para indicar o mesmo processo: “a intervenção governamental sobre os negócios privados, visando harmonizar os interesses públicos, com a busca, legítima, de maximização de resultados das empresas de poder de monopólio”. (SCHERER, 1980 apud FARINA, 1997, p. 120).

A análise antitruste está relacionada com a noção de poder de mercado, ou seja, “danos ou restrições a concorrência podem somente ser causados por empresas detentoras

desse poder que é condição necessária para haver ilicitude do ponto de vista da lei” (MELLO, 2002, p. 490). Para realizar uma análise antitruste é necessário, segundo Mello (2002), que se identifique o poder de mercado, a análise das condições de mercado, que tornam provável o exercício do poder de mercado, a delimitação do mercado em que tal poder é exercido – mercado relevante.

O poder de mercado está associado diminuir a capacidade da produção e aumentar preços de modo a, não atraindo novos competidores, obter lucros acima do normal. Assume-se que “o poder de mercado é função crescente da concentração, pois a existência de um pequeno número de concorrentes e sua desigualdade favorece conluíus tácitos ou explícitos, pelo menos entre as empresas líderes” (MELLO, 2002, p. 496).

Mais do que isso, as leis antitrustes enfrentam as consequências do poder de monopólios de duas maneiras na classificação de Farina (1997): 1) aproxima a estrutura de mercado às características competitivas, para aumentar a probabilidade de condutas e desempenhos automaticamente; 2) inibe certos tipos indesejáveis de conduta das firmas. A ação sobre as estruturas evita que um número pequeno de participantes se aproxime de uma situação de monopólio. Evitar a concentração é uma medida de prevenção contra o poder de monopólio.

O poder de mercado depende do controle da maior parte da produção, por isso as legislações antitrustes utilizam o parâmetro da participação do mercado como presença de poder de monopólio. Existem casos em que a exploração do mercado ocorrerá no curto prazo o que proporcionará realização de lucros, assim novos investidores serão atraídos e amplia-se concorrência. No entanto há mercados cuja entrada está bloqueada ou difícil de ser rompida.

Assim, as barreiras à entrada são uma condição decisiva para a avaliação de poder de mercado. Na ausência de barreiras à entrada “não é possível fixar preços acima dos custos de forma persistente e significativa” (MELLO, 2002, p. 497). Por isso, as barreiras à entrada são um elemento fundamental da análise antitruste, não só para atos de concentração, como também para condutas.

Além disso, é importante destacar os efeitos das condutas e atos de concentração na análise antitruste, sua eficácia e implicações. Sabe-se que condutas ou atos de concentração restritivos são importantes nos efeitos líquidos sobre a eficiência econômica. Essa forma de abordagem decorre dos objetivos da lei antitruste e se fundamenta jurídica e economicamente na concepção de Mello (2002): 1) o exame de eficiência é exigido apenas se houver um significativo risco de prejuízo à competição como decorrência do ato ou conduta em questão. 2) As eficiências consideradas aptas a compensar os efeitos restritivos devem ser decorrência

necessária daquele ato ou conduta, para justificar sua autorização por parte das autoridades antitrustes. 3) Deve-se comprovar que as eficiências geradas por atos ou condutas restritivas não poderiam ser alcançadas de outra forma.

3 AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL

Este capítulo define o setor aéreo na atualidade e busca compreender a forma como o mercado de transporte aéreo doméstico brasileiro foi afetado durante sua evolução. Na seção 3.1 descreve-se a evolução histórica da aviação comercial brasileira; na seção 3.2 detalha-se a estrutura e a realidade atual dos aeroportos do país, na seção 3.3 analisa-se a concentração e a competição das empresas do setor; na seção 3.4 revelam-se os impactos econômicos e a evolução do número de funcionários; já na seção 3.5 detalha-se sobre a evolução da demanda no setor. Por fim, na seção 3.6 é demonstrado o fator competitividade via preço.

3.1 AVIAÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA E SUA EVOLUÇÃO

Em 22 de abril de 1932 foi criado pelo governo Getúlio Vargas o Departamento de Aviação Civil (DAC), subordinado ao Ministério da Aviação e Obras públicas. A preocupação governamental com a aviação civil surgiu alguns anos antes, em 05 de janeiro de 1920 foi criada a Inspetoria Federal da Viação Marítima e Fluvial, com atribuições referentes à navegação e indústria aeronáutica em épocas de expansão. A década de 1930 foi abundante em movimentos sociais e políticos que defendiam a unificação do poder aéreo e a criação de uma Força Aérea independente. Por isso em 20 de janeiro de 1941, também pelo presidente Vargas, foi criado o Ministério da Aeronáutica, “incorporando todo o acervo material e humano das extintas Aviação Naval e Aviação Militar, bem como o Departamento de Aviação Civil.” (MALAGUTTI, 2001, p. 3).

Em 1927 foi autorizada a exploração de duas empresas estrangeiras, a realizarem cabotagem: a alemã CONDOR SYNDIKAT e a francesa AÉROPOSTALE, visando unicamente o atendimento ao usuário e a integração do território. Em 10 de junho do mesmo ano a VARIG obteve concessão para operar. No ano seguinte a SINDICATO CONDOR (esta resultante da nacionalização da CONDORSYNDIKAT) passou operar com equipamentos da empresa alemã nacionalizada. No final dos anos 1930, o nome da empresa foi alterado para Serviços Aéreos Condor e em 1943 passou a se chamar Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul, “durante a Segunda Guerra Mundial, em decorrência de restrições governamentais ao seu nome resultante da empresa alemã”. (MALAGUTTI, 2001, p. 4).

Em 1930, surgiu a Panair do Brasil, subsidiária da Pan Americana, operada por pilotos norte-americanos até 1938. Após a Revolução de 1932, em São Paulo foi fundada por um grupo de 72 empresários a Vasp, a qual passou operar a partir de 31 de março de 1934.

A ascensão aérea no Brasil ocorreu verdadeiramente entre o final dos anos de 1940 e o começo da década de 1960. A quantidade de aeronaves utilizadas durante a Segunda Guerra Mundial gerou a elevação da oferta e proporcionou o aumento da frota da brasileira. Nesse período foram criadas empresas importantes, como afirma Malagutti (2001): a NAB – Navegação Aérea Brasileira em 1939; Aerovias Brasil em 1942; LAP – Linha Aéreas Paulistas em 1943; VASD – Viação Aérea Santos Dumont em 1944; LAB – Linhas Aéreas Brasileira em 1945; Viação Aérea Gaúcha e a Real Transporte Aéreos em 1947; a TABA – Transportes Aéreos Bandeirantes, a Transportes Aéreos Nacional e o Lóide Aéreo Nacional em 1947; a Paraense Transportes Aéreos em 1952 e a Transbrasil em 1954.

Porém ocorreu um desequilíbrio no mercado devido ao excesso de mercado, de acordo com Malagutti (2001), o excesso de oferta que se estabeleceu em relação à demanda então existente, culminou por tornar antieconômicos os vôos por elas realizados. O mercado da época, com dimensões reduzidas, não foi suficiente para manter uma estrutura como um mercado de número expressivo e as empresas enfraqueceram, algumas faliram e outras foram absorvidas por outras ou se fundiram. A consequência foi uma redução nos níveis de segurança e de regularidade no serviço de Transporte Aéreo.

Na década de 1960, a aviação brasileira passava por uma intensa crise econômica causada por fatores:

Baixa rentabilidade do transporte aéreo provocada pela concorrência excessiva, a necessidade de novos investimentos para renovação da frota, visando à substituição das aeronaves do pós-guerra, cuja manutenção tornava-se difícil e cuja baixa disponibilidade prejudicava a regularidade dos serviços; as alterações na política econômica do país, que retirou das empresas aéreas o benefício do uso do dólar preferencial para as importações, etc. (MALAGUTTI, 2001, p. 5).

Para superar a crise as empresas e o governo juntaram-se para estudar mudanças políticas que se adaptassem a nova realidade e fosse dada continuidade dos serviços de Transporte Aéreo mesmo que o número de empresas fosse reduzido e o governo tivesse que exercer controle rígido sobre elas. Ao longo da década de 1960 foram três reuniões denominadas Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC), respectivamente em 1961, 1963 e 1968. As conclusões chegadas nessas conferências conduziram a uma política de estímulos à associação de empresas com o objetivo de reduzir a exploração do transporte

internacional e nacional. É o início do regime de competição controlada com a intervenção pesada do Governo nas decisões administrativas, escolha de linhas, reequipamento da frota e o estabelecimento do preço das passagens. Essa foi a segunda fase da evolução da política governamental para setor que se estendeu até a década de 1980 quando começaram operar aviões turbo-hélices e jatos da aviação civil brasileira.

No início da década de 1970, havia apenas quatro empresas aéreas em operação no Brasil. A elevação da receita obtida com o “Milagre Econômico” antes de 1973 foi compensada pelo primeiro choque do petróleo. Segundo Lopes (2005), estudos de demanda realizados pela DAC concluíram que havia espaço para somente três empresas, assim foi incentivada a fusão a VASP com a Cruzeiro que estava com dificuldade financeiras, mas as negociações não foram efetivadas. Desse modo a Cruzeiro anunciou a venda do seu controle acionário para a VARIG, e assim passava a ter mais 50% do mercado nacional e os monopólios das linhas internacionais.

A partir de 1975, foram introduzidas aeronaves mais modernas, e de maior porte, as empresas foram obrigada mudar as linhas, optando por operar apenas em cidades de expressão econômica mais significativa. As cidades de interior, com aeroportos precariamente equipados que serviam apenas aviões de pequeno porte passaram a não dispor mais do serviço. Assim é que, “de um total de 335 cidades servidas por linhas aéreas em 1958, somente 92 continuavam a dispor do serviço em 1975”. (MALAGUTTI, 2001, p. 5). Por esse motivo o Ministério da Aeronáutica decidiu criar a modalidade em empresa aérea regional, para que as cidades do interior também pudessem ser atendidas. No entanto, de acordo com a política de competição controlada, apenas algumas empresas foram criadas e somente para determinadas regiões. Para que fosse operado nas cinco regiões foram criadas, em 1976, as empresas NORDESTE que atender os estados do Nordeste, uma parte do Maranhão e do Espírito Santo e grande parte de Minas Gerais; RIO-SUL para os Estados do Sul, Rio de Janeiro, parte do Espírito Santo e o litoral de São Paulo; TABA para os Estados da Amazônia, parte Oeste do Pará e Norte do Mato Grosso; TAM para os Estados do Mato Grosso do Sul, parte do Mato Grosso e São Paulo e VOTEC para os Estados de Tocantins e Goiás, Distrito Federal e parte do Pará, Minas Gerais e Mato Grosso.

A queda do muro de Berlim no final dos anos 1980 inaugurou uma nova fase econômica pelo mundo. O pensamento liberal predominou e de modo geral os governos reduziram o seu controle sobre as economias de seus países para a condução de forças de mercado livres. Mesmo com a IV Conferência Nacional de Aviação Comercial (IVCONAC) de 1986 em que não despertou alterações política mudanças foram introduzidas pelo contexto

liberalizante que estava presente. O Governo passou a abandonar o regime de indexação da economia e da fixação de preços.

Em sintonia com a nova política econômica, o Ministério da Aeronáutica, em 1989 por meio da DAC optou por uma política de flexibilização tarifária. Com base nessa política foi abandonado o regime de fixação de preços das passagens aéreas, foi estabelecido uma faixa de variação em torno do valor fixado pela DAC, correspondente à tarifa básica. “As empresas tiveram permissão a conceder descontos de até 50% sobre um preço de referência ou elevar em 32%”. (LOPES, 2005, p. 15).

Em novembro de 1991 foi realizado a V CONAC, em busca de uma definição clara de uma política articulada as tendências liberalizantes em diversos países do mundo. Com os resultados da conferência o Ministério da Aeronáutica estabeleceu diretrizes para orientar a ação do órgão regulador, o DAC, para que gradualmente fosse reduzida de regulação existente. As medidas de flexibilização determinadas pela DAC “trouxeram mais liberdade para as companhias aéreas fixarem suas tarifas e explorarem novas rotas, também facilitou a entrada de novas empresas no mercado, comparada a situação existente até o fim da década de 80” (GUETERRES, 2002, p. 21).

Como consequência dessa nova política foi implementado o sistema de liberação monitorada das tarifas aéreas domésticas, o mercado foi aberto para novas empresas, tanto para transporte regular quanto de transporte não-regular, regionais e cargueiras. Também foi aceito pelo V CONAC a introdução de bandas tarifárias, importante para o processo de flexibilização da regulamentação do transporte aéreo, em função disso a procura por investimentos no setor cresceu significativamente e o excesso de oferta e atualmente existem poucas empresas que atuam dessa forma.

Entre 1995 e 2005, observa-se o aumento significativo do número de empresas em operação e do número de localidade que passaram a ser servidas pelo transporte aéreo regular. Medidas de flexibilização foram adotadas em 1997 e 1998 através de portarias importantes. Entre 1999 e 2001 o DAC continuou com mudanças no mercado para reduzir o controle sobre a questão tarifária. Vigoraria uma nova classificação para linhas aéreas regulares domésticas de passageiros, com fins de tarifação: (a) linhas liberadas – submetidas ao regime de liberdade tarifária; (b) linhas controladas – submetida ao regime de liberdade tarifária controlada. O Brasil teve dois pontos importantes, como afirma Lopes (2005): a facilidade de entrada de novas empresas regulares e o fortalecimento das empresas regionais. O mercado não passou a ser muito competitivo em decorrência dos grupos de empresas que se formariam. Para atender interesses comuns, a VARIG, Rio Sul, Cruzeiro e Nordeste se agruparam. Outro bloco é

constituído pela TAM, Brasil Central, Helisul, Itapemirim-Regional e TAM Meridionais. A Transbrasil manteve-se como subsidiária da Interbrasil.

Em 2001 foi o ano em que se iniciou a operação da Gol linha aéreas, a primeira empresa regular com passagens de preços significativamente reduzidos, até 40% mais baixas do que as empresas tradicionais. Essa política deve-se a fatores como a padronização da frota, o que reduz os investimentos na manutenção de peças e equipamentos, terceirização de serviços de venda de passagem e apoio de pista, simplificação de serviços de bordo. Nesse sentido, a demanda elevou-se e a infraestrutura para o setor tornou-se insuficiente o que culminou com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em 2005 e uma nova regulamentação foi divulgada juntamente com reestruturações de ordem política e econômicas.

3.2 AEROPORTOS

Os aeroportos são um dos principais segmentos de infraestrutura logística que oferecem acesso entre diversos países do mundo atual, apresenta um papel muito importante no desenvolvimento das economias locais, regionais e nacionais. Destacando-se no âmbito social e econômico, segundo Palhares e Espírito Santo Jr. (2001), as atividades aeroportuárias geram postos de trabalho, receitas, impostos e investimento diretos. Mais do que isso, facilitam inúmeras atividades econômicas e favorecem a integração nacional.

Os aeroportos brasileiros podem ser de natureza pública ou privada. Além dos aeroportos¹, existem os aeroclubes², por isso convencionou-se chamar aeródromos³ os quais podem ser administrados pela INFRAERO⁴, estados, prefeitura, empresas ou COMAR⁵. Ao todo são 739 aeródromos. A INFRAERO administra 63 aeroportos que concentram aproximadamente 97% do movimento do transporte aéreo regular do país. Na figura 01, observa-se a distribuição administrativa dos aeródromos públicos do país.

¹ Todo aeródromo público dotado de instalações e facilidades. (Regulamento brasileiro de homologação aeronáutica n.º 139)

² Toda associação civil com objetivo de prática e ensino da aviação civil. (Regulamento brasileiro de homologação aeronáutica n.º 139)

³ Toda área destinada ao pouso, decolagem e movimentação de aeronaves. (Regulamento brasileiro de homologação aeronáutica n.º 139)

⁴ Empresa pública brasileira, vinculada ao ministério da defesa. É responsável pela administração dos aeroportos federais do país.

⁵ Comandos aéreos regionais.

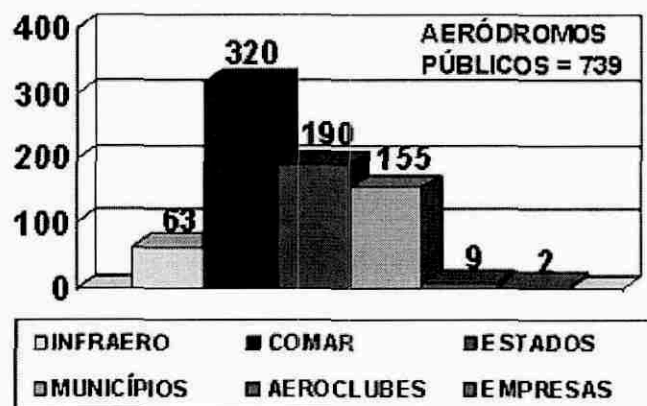


Figura 01: Aeródromos Públicos por Administração
 Fonte: ANAC, 2009.

Diante da significativa quantidade de aeroportos espalhados pelo país é indispensável realizar uma análise da dinâmica desses importantes instrumentos na modernidade. A figura 02 apresenta a malha aeroportuária brasileira no período entre 1998 e 2008. É representado o mapa do Brasil e a localização dos aeroportos que tiveram movimentação com vôos regulares no período.



Legenda: ● = Hub Grande; ▲ = Hub Médio; ● = Hub Pequeno; ■ = Aeroporto Local
 ★ = Operações Encerradas ★ = Operações Frustradas ✓ = Operações Iniciadas

Figura 02: Operações aeroportuárias 1998-2008
 Fonte: Oliveira e Silva, 2008.

Para a análise, Oliveira e Silva (2008) padronizaram a classificação dos aeroportos, com as definições “hub grande”, “hub médio” e “hub pequeno” adotada pela *Federal Aviation Administration* (FAA) dos Estados Unidos. Segundo essa classificação para um aeroporto ser considerado “hub grande”, ele deve movimentar mais de 1% dos embarques e desembarques de passageiros de um país. Os aeroportos “hubs médios” são aqueles que movimentam entre 0,25% e 1% do total de passageiros e os “hubs pequenos” são aqueles que movimentam entre 0,05% e 0,25%. Abaixo dos 0,25% de participação da movimentação de passageiros no total do sistema aéreo, o aeroporto é considerado “não-hub”.

É possível perceber, por meio da figura 02, a queda de cobertura aérea no país no período entre os anos de 1998 e 2008. De fato, houve encerramento de operações em todas as regiões do Brasil, e ainda em número superior ao número de operações iniciadas.

Muito importante, sobretudo para o contexto de inserção nacional são os aeroportos regionais. Estes apresentam tráfego predominantemente doméstico e regular, cujo papel econômico é fundamental para a movimentação de pessoas, bens e serviços interna e externamente à região onde estão localizados. Existem aeroportos que são considerados centrais na medida em que favorecem a ligação aérea entre as regiões. No Brasil, segundo a classificação de Palhares e Espírito Santo Jr. (2001) esses aeroportos inseridos nessa categoria são: Santos Dumont – RJ, Congonhas- SP e Pampulha- MG, Brasília, Salvador, Porto Alegre, Recife e Belém.

Essa centralização induz a uma estratégia das empresas aéreas na atualidade, o *hub-and-spoke*. Esse sistema de tráfego de linhas aéreas concentra chegadas e saídas de aviões em uma base principal, oferecendo vôos com conexão aos passageiros. É muito rentável para as companhias, porém inconveniente para os passageiros. Quando as empresas aéreas escolhem uma determinada cidade para ser o centro da distribuição dos seus vôos, obriga os passageiros mudarem de avião no aeroporto selecionado como “*hub*” no caminho de seus destinos finais.

Em 1978 o governo dos Estados Unidos criou o ato de desregulamentação das empresas aéreas que tinha como objetivo estimular a concorrência e expandir o transporte aéreo. Esse ato revolucionou a logística de transporte aéreo mundial com o aumento das rotas *hub-and-spoke* e a diminuição das ligações ponto a ponto (*point-to-point*). Na figura 03, observa-se a estratégia ponto a ponto, nessas rotas as ligações ocorrem somente entre dois pontos, não há integração entre os demais pontos. A figura 04 representa a estratégia *hub-and-spoke*, todos os pontos estão integrados por um ponto central, no caso da figura, o G.

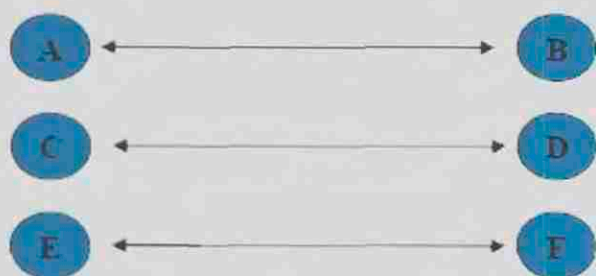


Figura 03: Ligação Ponto a ponto
Fonte: Soutelino, 2006.

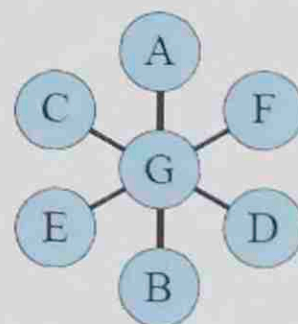


Figura 04: Ligações Hub-and-Spoke
Fonte: Soutelino, 2006.

O *hub-and-spoke*, segundo a classificação de Freitas e Lessa (2000), é um dos principais desenhos da malha de uma companhia aérea. A concepção dessa estratégia é muito vantajosa para uma empresa aérea na medida em que esta consegue operar serviços com mais frequências entre hubs e alimentar o tráfego nos *hubs* através dos *spokes*. A única vantagem apresentada aos passageiros é o acesso a um sistema de tráfego com partidas diversas e ampla frequência para diversos destinos.

Este sistema é fundamental para as empresas que tem o intuito de diminuir os custos que os vôos com rotas diretas geravam. “O objetivo é diminuir os custo operacionais das firmas.” (SILVA, 2008, p. 16). Cada assento do avião representa uma parte do custo total do vôo. Cada um deles ocupado faz a firma diminuir o preço de *break-even*, o preço do assento no qual a firma só consegue pagar seus custos, mas a partir dele começa a auferir lucros. Assim, reunir várias pessoas de diferentes localidades em um mesmo vôo faz com que as aeronaves fiquem com menos capacidade ociosa e conseqüentemente diminui o preço da passagem. “Esse sistema permite aumentar a frequência de vôos, além de atender aeroportos cujo volume de tráfego para qualquer outra cidade seria insuficiente para justificar o serviço ponto-a-ponto.” (SALGADO; GUIMARÃES, 2003, p. 4).

3.3 GERAÇÃO DE IMPACTOS ECONÔMICOS

Uma característica que merece destaque é que o setor de transporte aéreo é considerado de “capital-intensivo” (OLIVEIRA, 2009, p. 42), uma vez que utiliza em seu processo produtivo, mais recursos do insumo capital do que outros fatores de produção, quando associados ao demais setores da economia. A sua tecnologia industrial é capital-intensiva, por isso trata-se de um setor que demanda mão-de-obra altamente qualificada: pilotos, engenheiros, pessoal da manutenção. Mais do que isso, necessita de uma estrutura que esteja permanente em qualificação, treinamento e reposição do pessoal.

Na figura 05, observa-se a evolução de número de funcionários das companhias aéreas regulares por categoria de trabalhadores empregados.

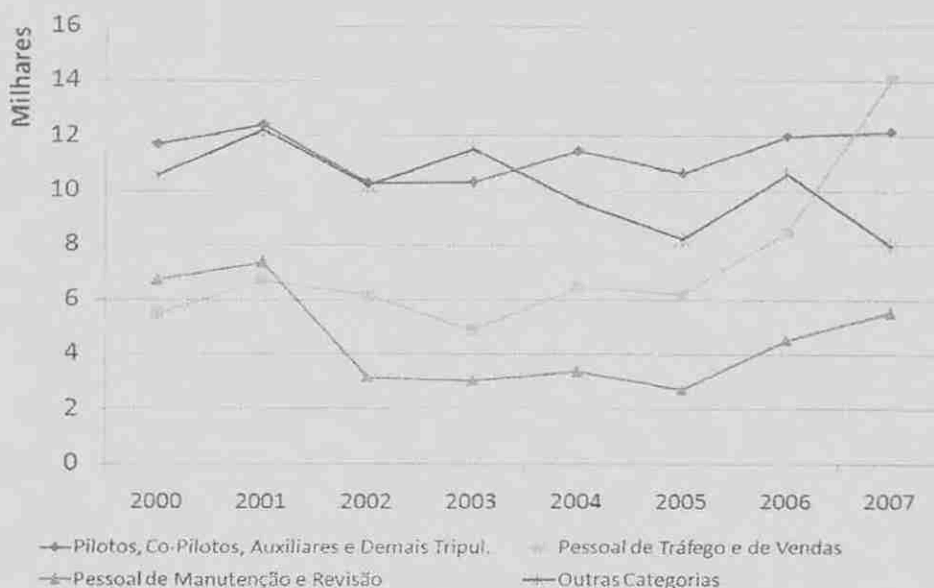


Figura 05: Evolução de número de funcionários por categoria (2000-2007)
Fonte: Oliveira, 2009.

Outra constatação importante é que a evolução do número de emprego de pilotos, co-pilotos e auxiliares de voo está diretamente relacionada com o crescimento da demanda por transporte aéreo. De acordo com Oliveira (2009), estima-se que para cada 10% de crescimento de RPK (passageiros por quilômetros percorridos), o setor terá um aumento de 2,2% nas ofertas de vagas por categorias. Quando se trata da categoria do pessoal de tráfego e de vendas, a relação é ainda mais acentuada, pois, o crescimento em 10% do RPK acarreta em 13% o crescimento no número das ofertas de emprego. Isso era o esperado, dada a elevação de contratações nesses segmentos de trabalhadores. Essa elevação é fruto da maior concorrência do setor, na busca incessante pela fidelização do cliente por isso a tendência é que as companhias aéreas estejam cada vez mais orientadas pelo *marketing*.

Uma grande parte dos trabalhadores do setor está concentrada nos aeroportos, os quais estão associados a gerações de emprego, receitas e investimentos que decorrem de diferentes atividades. Palhares e Espírito Santo Jr (2001) classificam os aeroportos em quatro tipos de geração de impactos sobre o emprego: impactos diretos, impactos indiretos, impactos induzidos e impactos catalizadores. Os impactos diretos estão relacionados com o emprego e a renda dos trabalhadores dos aeroportos; Os indiretos são empregos, aumento de renda, lucros e receitas de tarifas e impostos gerados pela cadeia produtiva. São aqueles atribuídos a empresas que suprem serviços e produtos párea empresas envolvidos na economia aeroportuária; impactos induzidos são definidos como emprego, receita/valor agregado, produção e taxas geradas pelas despesas provenientes dos ganhos dos empregados das

atividades relacionadas direta ou indiretamente com o aeroporto; Os impactos catalisadores são definidos como emprego, receita/valor agregado, produção e taxas geradas pela atração, retenção ou expansão da atividade econômica dentro da área de estudo como resultante da acessibilidade de mercados em função do aeroporto. Os impactos induzidos e catalisadores atuam como “efetivos facilitadores e fomentadores do desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional, dependendo este da expressão e do porte do aeroporto em análise. Na figura 06 é possível observar a dinâmica dessas relações de trabalho e os impactos em um aeroporto.



Figura 06: Relação Entre os Tipos de Impactos e o Impacto Total Gerado por um Aeroporto
Fonte: Palhares e Espírito Santo Jr, 2001.

3.4 EVOLUÇÃO DA DEMANDA

O setor de transporte aéreo permaneceu praticamente estagnado durante os anos 1960. Mas entre 1969 e 1973, o número de passageiros domésticos cresceu a uma taxa anual de 20% sobretudo devido a avanços tecnológicos que refletiram na diminuição das tarifas. Durante os anos 1980 o crescimento da indústria continuou mesmo a taxas inferiores. O plano real favoreceu o aumento de passageiros na medida em que houve expansão dos prazos de financiamento e crédito.

Como pode ser observado na tabela 1, o número de passageiros domésticos cresceu consideravelmente desde 1998, cerca de 180%. Isso ocorreu, sobretudo devido a política de baixas tarifas dos vôos domésticos desde a entrada da Gol em 2001 o que demonstra a elasticidade da demanda no setor. Os vôos internacionais permaneceram sem nítidas variações

desde a crise cambial de 1999, o qual se verifica uma queda de 23,3 % no número de passageiros internacionais.

No final dos anos 1990, as autoridades monetárias removeram o dispositivo de bandas tarifárias, advento chamado por Oliveira (2009) como a segunda rodada de liberalização, a qual visava assegurar maior liberdade às companhias aéreas, essas novas medidas geraram “guerras de preços” que gerou uma movimentação competitiva que não acontecia desde 1960. A forte instabilidade da taxa de câmbio, após a mudança para livre flutuação em 1999 e a desvalorização do real frente ao dólar levou a uma tendência de suspensão das tarifas promocionais vigentes desde 1998 e a consequência foi o aumento de preços das tarifas. Dessa forma o governo e o DAC limitaram a estratégia das empresas e controlaram o reajuste de preços. O que Oliveira (2009, p. 90) chama de “Liberalização com Restrição de Política e Estabilização”. Esse controle inflacionário dos ajustes tarifários teve como consequência o aumento do número de passageiros em 2000 para 84% em relação a 1999.

Em 2001 foi removido o resquício de regulação econômica e o setor passou a ser livre do controle do Estado, o que proporcionou muitos benefícios aos consumidores e empresas aéreas. As companhias podem maximizar suas receitas por meio de *yield management*⁶ e os consumidores são favorecidos pela ampla possibilidade de compras. Essa nova realidade pode ser observada na tabela 1:

Anos	1998	1999	2000 *	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Passageiros domésticos (milhões)	16,4	15,7	28,9	31,1	31,5	28,9	31,7	38,6	42,9	45,9
Passageiros internacionais (milhões)	6,3	4,9	4,9	4,8	4,3	4,4	5,1	5,8	4,7	5,0
Total	22,7	20,6	33,8	35,9	35,8	33,3	36,8	44,4	47,6	50,9
Varição (%)		- 9	64	6,2	-0,2	-6,9	10	20	7	6,9

Tabela 1: Evolução do tráfego aéreo regular

Fonte: Anuário da ANAC 1998-2007.

* A partir do ano de 2000 a metodologia para a apuração dos dados foi alterada.

⁶ Estratégia das companhias aéreas que visam maximizar as receitas de vôos com base em três instrumentos: diferenciação de produto, discriminação de preços e utilização de técnicas de alocação e controle do estoque de assentos.

Com o novo governo federal em 2003 houve um cenário político e econômico de forte insegurança, isso refletiu na queda de passageiros observada, na tabela 1 e também diminuição das horas de voo verificadas na tabela 2. Diante dessa nova realidade o setor voltou a sofrer interferências econômicas, pois desde 2002 o mercado já sofria crises financeiras das empresas TAM e Varig e o DAC passa a ter uma função moderadora para evitar práticas predatórias. Esse é o período de “Re-regulação” (OLIVEIRA, 2009, p. 97), em que mudanças no setor exigiriam um estudo prévio de viabilidade econômica. Segundo Oliveira (2009), a preocupação era controlar a fragilidade financeira que levaram a Vasp e a Transbrasil cessarem suas operações, que desde 2003 parecia ter afetado também a TAM e a Varig, além disso, visava-se estimular uma reformulação da estrutura do transporte aéreo doméstico. A princípio pareceu conveniente a fusão TAM-Varig, mas o comprometimento com a defesa da concorrência impediu a continuidade desse processo. As empresas voltaram a operar independentes.

O grande salto do setor aéreo foi sem dúvidas a substituição da DAC pela ANAC, pois foi permitida uma nova configuração institucional da aviação civil. Mais do que isso, para promover maior coordenação entre as instituições de aviação civil, foi criada em 2007 a Secretaria de Aviação Civil (SAC), a qual tem por função coordenar e supervisionar órgãos e entidades do sistema além de assessorar o Ministro de Estado da Defesa em assuntos de aviação civil, infraestrutura aeroportuária e formulação das diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil.

Anos	Assentos Km Oferecidos (milhões)	Assentos- km Utilizados (milhões)	Aproveitamento (%)
1998	81,7	49,5	60,5
1999	77,2	37,8	48,9
2000	74,7	40,4	54,0
2001	78,4	48,8	62,2
2002	77,8	48,2	62,1
2003	70,4	46,4	65,9
2004	73,3	50,8	69,3
2005	81,2	58,7	72,3
2006	79,0	56,5	71,5
2007	87,3	59,9	69
Total	781,0	495,7	63,5

Tabela 2: Evolução Do Tráfego Aéreo Brasileiro - 1998-2007 Total (vões domésticos e internacionais)

Fonte: Anuários da ANAC 1998-2007

A demanda de transporte aéreo é sensível a flutuações econômicas, o que pode ser observado pela oferta de voo e o número de assentos nos aviões. Houve uma queda no ano de 2003. A menor taxa de aproveitamento foi em 1999, ou seja, de 48.9%. Os anos de 1998 e 1999 apresentaram instabilidade nas taxas de aproveitamento, mas a partir dos anos 2000, ocorreu um ajuste melhor entre oferta e demanda, resultando em taxas crescentes.

As variáveis econômicas exercem influência nas decisões de ofertas das companhias aéreas. No curto prazo, choques de custo podem alterar a distribuição da frota, alterando rotas, cidades de ligações. Pode também variar o número de horas voadas e até mesmo pode haver alteração na velocidade para otimizar recursos no custo dos horários das operações. Além disso, também é levado em conta o custo de combustível e a taxa de depreciação da aeronave. Já no médio prazo, as aeronaves arrendadas podem ter contratos renovados ou não. Diante disso pode ser verificada na tabela 2 a variação do tráfego aéreo brasileiro, momentos de instabilidade econômica como ocorrido em 1999 teve como consequência a redução na utilização dos assentos e em 2002 observa-se uma nova fase no setor de transportes aéreos e o momento de incertezas que ocasionou com a diminuição dos quilômetros voados. A evolução do decênio de 1996-2006 pode ser observada na figura 07, analisam-se os assentos oferecidos e ocupados dos vôos domésticos e vôos internacionais.

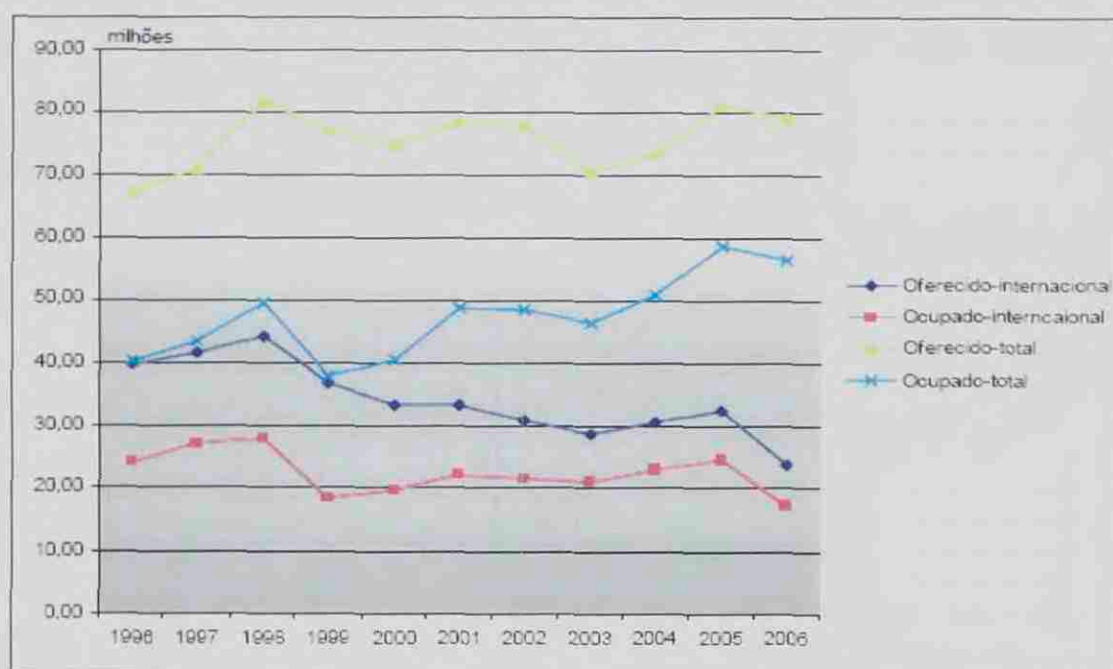


Figura 07: Assentos oferecidos e assentos ocupados para os tráfegos aéreos total e internacional - Período 1996-2006.

Fonte: Barata, 2007.

4 REGULAÇÃO ECONÔMICA NA AVIAÇÃO CIVIL

No capítulo anterior foi o exposto o histórico do setor que teve suas raízes ligadas a evolução econômica do país e os impactos do exterior. Foi exposta a realidade atual do setor, a questão dos aeroportos, a concentração das empresas e a competição. Além da geração de empregos ligados a evolução da demanda. Diante disso, no presente capítulo busca-se analisar os efeitos da regulação econômica no setor de transporte aéreo brasileiro: na seção 4.1 descreve-se a experiência de desregulamentação dos Estados Unidos, sua justificativa e a influência no marco regulatório de outros países; na seção 4.2 como ocorre a regulação no Brasil e como se configurou sua estrutura atual; na seção 4.3 avalia-se a concorrência de preços e o novo modelo de estratégia de preços das empresas *Low cost, Low fare*; para finalizar, faz-se uma avaliação crítica sobre os rumos das políticas aplicadas no setor aéreo brasileiro.

4.1 EXPERIÊNCIA DE DESREGULAMENTAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

O final da década de 1970 inaugurou uma tendência de liberalização aérea civil com a mudança do marco regulatório dos Estados Unidos. A política de regulação que havia sido implantada para o desenvolvimento do mercado, nas décadas anteriores estimulou a concentração do mercado, tendo por resultado barreiras à entrada de novas companhias e tarifas com preços altos. A desregulamentação foi substituída pela política de defesa da concorrência e impulsionou o redesenho do setor. A concorrência no setor foi ampliada, o que garantiu o aumento da demanda e, posteriormente, uma popularização do setor. Essa experiência influenciou outros, países como o Brasil, que também aderiram à desregulamentação do setor aéreo..

O órgão regulador de aviação civil americano era o CAB (*Civil Aeronautics Board*). Sua criação aconteceu em 1938 “com o objetivo de promover, encorajar e desenvolver a aviação civil americana, além de ser a autoridade para controlar entradas, subsídios, tarifas e fusões das firmas”. “Já a normatização no que tange aspectos como segurança de voo, navegação aérea, controle de voo e acesso aos aeroportos era feita pelo FAA (*Federal Aviation Administration*)”. (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 2 apud SILVA, 2008, p. 30)

A regulação econômica na indústria americana de aviação civil teve 40 anos de duração (1938 -1978). O CAB, assim como no Brasil, fez um sistema onde existiam empresas nacionais e locais. Estas últimas operavam em pequenas localidades, enquanto que as nacionais tinham autorização de operar por todo território nacional. Entretanto, as locais não podiam oferecer vôos com a mesma rota que as nacionais. As empresas entrantes, no período de regulação, precisavam de autorização do CAB e a liberação de novas rotas para as empresas dependia de demonstração do requerente que sua operação não iria interferir na operação das outras empresas (diminuição de lucros) e de que a entrada beneficiaria o interesse público. Por isso, as autorizações ocorriam somente em rotas de demanda crescente, para que uma operadora não prejudicasse outras já instaladas.

As tarifas eram determinadas pelo CAB, porém a estipulação dos preços não era vinculada com os custos da rota, o que acarretava em tarifas de percursos longos bem acima do custo operacional e as viagens curtas abaixo do custo, dando origem a subsídio cruzado. De acordo com Silva (2008), as companhias tinham pouca liberdade para concorrer com os preços cobrados e por isso a concorrência estava na qualidade do serviço prestado.

Dessa forma, no começo da década de 1970, o mercado de aviação civil tinha forte regulação tarifária e de entrada de outras firmas. Havia um sistema de empresas nacionais e locais que não competiam entre si além de uma grande concentração nas empresas nacionais. O ano de 1978 foi marcado pela desregulamentação feita pelo *Airline Deregulation Act* (ADA) de 1978, momento de flexibilização das regras para entrada no mercado. Assim, não havia mais imposição de tarifas por parte do órgão regulador e a concessão de novas rotas foi facilitada. Essas medidas tiveram algumas conseqüências como “a entrada de novas firmas no mercado, barateamento de tarifa cobrada (ocorrendo, no curto prazo, guerra tarifária entre as firmas) e aumento da taxa média de ocupação dos aviões”. (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 11-12 apud SILVA, 2008, p. 32). De acordo com Tavares (1999), o ADA previa a desregulamentação por etapas, determinando que o CAB deixaria de controlar as rotas dentro de um período de três anos, deixaria de determinar tarifas dentro do período de cinco anos, e deixaria de existir dentro de um período de sete anos. Na prática, a desregulamentação foi mais acelerada do que estava previsto, pois, em um período de menos de dois anos, o CAB eliminou o limite inferior das tarifas e flexibilizou consideravelmente o limite superior, procurando incentivar a formação independente de preços.

Um dos maiores receios à época era que, com a desregulamentação, as empresas parassem de operar rotas entre as pequenas comunidades, que poderiam deixar de ser lucrativas sem a regulamentação. A solução foi estabelecer, por um período de transição de 10

anos, a garantia de serviço subsidiado às pequenas comunidades. Estes subsídios foram sendo diminuídos ao longo do tempo, permanecendo apenas aqueles para comunidades remotas, como as existentes no Alaska e no Havaí, para onde o transporte aéreo é o único possível.

O fim da proteção da CAB induziu o surgimento de um novo tipo de firma para a indústria de aviação: as novas entrantes introduziram o conceito *low-fare*, ou seja, tarifas baixas, baixos custos operacionais e trabalhistas, serviço de bordo de baixa qualidade e pouca frequência de vôos. A precursora desse modelo foi a americana *Southwest* (no Brasil, a Gol adotou a estratégia referente). A entrada de novas empresas no mercado e a acirrada competição com as empresas instaladas fez com que empresas consolidadas, como é o exemplo da *United* (e foi o caso da Varig no Brasil), apresentassem sérias dificuldades financeiras, contrapondo o crescimento expressivo das entrantes. O novo padrão de comportamento de eficiência das operadoras nacionais e empresas *low cost* contempla “a adoção do sistema *hub-and-spoke* para organização de rotas, o sistema de reservas por computador, a diminuição na qualidade no serviço de bordo e de funcionários”. (MORRISON, 2005, p. 164 apud SILVA, 2008, p. 34).

Tavares (1999) resume os principais efeitos da desregulamentação norte-americana: redução das tarifas, aumento do número de viagens efetuadas, queda nos lucros das empresas, desenvolvimento do sistema *hub-and-spoke*, maior produtividade, maior número de opções de preços e qualidade e nenhuma diminuição no grau de segurança. O efeito líquido sobre o bem-estar pode ser avaliado por meio da análise e comparação de variáveis como tarifas, restrições às viagens, frequências, índices de ocupação, número de conexões e tempo de viagem. Existem, no entanto, polêmica sobre alguns efeitos. As restrições às viagens com preços reduzidos fazem com que os consumidores de menor elasticidade-preço da demanda tenham que pagar mais caro por suas passagens. Alguns trechos ficaram mais caros, em particular trechos curtos anteriormente subsidiados pelos preços cobrados nos trechos mais longos. No entanto, verificou-se que o efeito líquido sobre os preços tem sido positivo até o final dos anos 1990. Quanto aos empregos, sabe-se que 100.000 empresas foram de fato perdidos com a desregulamentação, porém foram criados empregos novos, deixando um saldo líquido positivo de 230.000 empregos.

Esse contexto da desregulamentação aumentou a importância da defesa da concorrência. O ADA determinou que fosse colocada ênfase nos parâmetros aceitáveis para atos de concentração. Todas as fusões ou aquisições passaram a requerer aprovação prévia. Nos primeiros anos após a desregulamentação, a entrada de novas companhias aéreas e a expansão das companhias regionais diminuiu a concentração no setor aéreo. Por volta de

1986, iniciou-se um processo de consolidação, devido à falência de algumas empresas e de um número significativo de aquisições. A queda nos preços diminuiu a lucratividade das empresas e as guerras de preços fizeram com que as taxas de retorno fossem baixas ou até negativas no início dos anos 1990. “Nenhum dos entrantes do período imediatamente após a desregulamentação sobreviveu”. (TAVARES, 1999, p. 23).

Dessa forma, embora não haja unanimidade sobre os efeitos positivos da desregulamentação nos EUA, para Tavares (1999), há evidências que permitem concluir que os efeitos líquidos foram positivos. Entre as propostas para o prosseguimento da desregulamentação estão: a privatização dos aeroportos, com o intuito de expandir a qualidade e melhorar a infraestrutura, introduzir mecanismos de mercado para a alocação de *slots*, privatização do controle de tráfego aéreo para reduzir o congestionamento e melhorar a segurança, a redução de tarifas e impostos cobrados das companhias aéreas e o incentivo à participação estrangeira no mercado doméstico.

4.2 A REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL E SUA ESTRUTURA ATUAL

Nas últimas quatro décadas o setor de transporte aéreo brasileiro passou por dois marcos regulatórios principais, de acordo com Salgado (2008): a introdução da regulação estrita (a era da competição controlada), entre o final dos anos 1960 e início da década de 1970, e a Política de Flexibilização da Aviação Comercial (a era do “livre mercado”), introduzida no início da década de 1990.

O primeiro marco regulatório surgiu da necessidade de estudar diretrizes para a política de aviação civil, que visava combater a baixa rentabilidade do transporte aéreo provocada pela concorrência excessiva. Nesse sentido, foram realizadas três Conferências Nacionais da Aviação Comercial (CONAC), respectivamente em 1962, 1963 e 1968. Esse modelo inicial de regulação previa: a) estímulo à concentração de empresas; b) controle de entrada; c) definição de linhas; e d) controle tarifário estrito. Assim, por força do **Decreto nº. 72.898 de 09 de outubro de 1973**, DAC impôs uma proibição à entrada de novas empresas no setor doméstico, as empresas aéreas existentes (Cruzeiro, VARIG, Transbrasil e VASP) receberam certificados de concessão válidos por 15 anos. E a Varig recebeu o direito de exclusividade para as ligações internacionais.

Por sua vez, Oliveira (2009) analisando a regulação no setor aéreo identificou seis períodos:

- a) **Regulação Estrita com Política Industrial (1968 – 1986):** Nesse período havia no país quatro companhias nacionais e cinco regionais, e então foi estabelecido o Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR) com o objetivo de estabelecer uma Política Industrial para o transporte aéreo regional, já que na década de 1960 a realidade da aviação civil era de forte crise. Pelo Decreto nº. 76.590, de 11 de novembro de 1975, foi criada a modalidade de Empresa Aérea Regional, para atender as cidades interioranas Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR). Nessa época o *lobby* era uma prática comum e comprometia a regularidade dos serviços. Por isso para sistematizar as negociações entre empresas aéreas e o órgão regulador (DAC), foram criados os CONACs. Dessas conferências, concluiu-se que havia a necessidade estimular a fusão de empresas para reduzir a um número máximo de duas na exploração do transporte internacional e três no transporte doméstico.
- b) **Regulação com política de estabilização Ativa (1986-1992):** O período é caracterizado pela busca da estabilização econômica, o que enfraqueceu a regulação, pois os gestores econômicos concentravam suas forças no controle dos preços das tarifas. Nesse período duas políticas governamentais tiveram impacto no transporte aéreo: a) medidas de desvalorização da taxa de câmbio, a qual visava o aumento da rentabilidade das atividades voltadas para a exportação; e b) interferências na precificação setorial de atividades voltadas para o mercado interno- nesse caso, os setores voltados para o mercado doméstico, entre eles o setor aéreo, tiveram sua rentabilidade impactada pela defasagem dos reajustes de tarifas impostas pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP)⁷. Esse período foi denominado “Regulação com Política de Estabilização Ativa”, por causa do desgaste de políticas industriais vigentes e pela forte intervenção nas políticas de reajustes tarifários, levando a preços reais artificialmente baixos que causaram prejuízos às companhias aéreas. No quadro 02 pode ser observado um conjunto de decretos e portarias desse período :

⁷ Órgão de monitoramento e intervenção econômica dos mercados com a finalidade de controlar as pressões inflacionárias.

1989	Revogado o Decreto Nº. 72.898 de 1973
1990	<p>Decreto Nº. 99.179 de 15 de Março Marcou o início do processo de flexibilização do transporte aéreo brasileiro com a instituição do Programa Federal de Desregulamentação.</p> <p>Decreto 99.255 de 15 de Novembro Traçou novas diretrizes sobre a atuação das empresas. Ficou abolido o caráter eminentemente regional das empresas. Elas passavam a ter o direito de atuar em todo o território nacional.</p>
1991	<p>Portaria Nº566/91 Transferiu o poder de determinar tarifas aéreas do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento para o DAC que, novamente de posse desse controle, reformulou a estrutura tarifária (consolidada pela Portaria Nº196/DGAC de 27/06/1991).</p>
1992	<p>Portaria Nº. 75/GM5 de 06/02/92 Estabeleceu a “liberação monitorada” das tarifas domésticas, ficando o DAC responsável por “fiscalizar e controlar as tarifas cobradas”.</p> <p>Portarias do dia 15 de setembro de 1992</p> <p>686/GM5 Regulamenta os pedidos de autorização para funcionamento jurídico e autorização ou concessão para exploração dos serviços aéreos públicos.</p> <p>687/GM5 Reestrutura o sistema de transporte aéreo regular e dá outras providências. Cria o conceito de “Linhas Aéreas Especiais”.</p> <p>688/GM5 Regulamenta e estabelece as Linhas Aéreas Especiais e dá outras providências</p> <p>689/GM5 Dispõe sobre os serviços da Ponte-Aérea Rio - São Paulo, comentando e definindo sobre as particularidades desta ligação.</p> <p>690/GM5 Fixa o coeficiente do adicional tarifário e disciplina a cobrança, o recolhimento e a aplicação do produto da sua arrecadação</p>

Quadro 01: decretos e Portarias de interesse no período de 1989-1992

Fonte: Lopes, 2005.

- c) **Liberalização com Política de Estabilização Inativa (1993 -1997):** Esse período é caracterizado pela flexibilização da aviação comercial. Essa política teve início em 1992, no governo Collor com o “Programa Federal de Desregulamentação” e seguiu por três rodadas distintas. A primeira rodada foi efetivada em 1991 na V CONAC, a

partir da qual os monopólios regionais, vigentes desde o SITAR, foram abolidos. Assim, a entrada de novas operadoras passou a ser estimulada. Outra medida importante foi a introdução de preços referência com novas bandas tarifárias, e, por isso, a competição por preço passou a ser encorajada. As bandas tarifárias eram concebidas como instrumentos temporários para intensificar a rivalidade de preços. Os preços eram indexados, dado que as tarifas de referência em torno das quais os preços podiam flutuar eram controladas e sujeitas a políticas de reajustes periódicos.

- d) Liberalização com restrição de política de estabilização (1998-2001):** É a segunda rodada de liberalização. No final dos anos 1990, as autoridades de aviação removeram dois dispositivos de controle da competição: a) as bandas tarifárias; b) Exclusividade de direito das regiões operarem as linhas aéreas especiais. Após a mudança no regime cambial para livre flutuação em 1999, ocorreu uma significativa desvalorização do dólar o que levou a suspensão das tarifas promocionais porque os preços elevaram-se em vários setores da economia e o governo precisou limitar os preços das companhias. Esse fato enfraqueceu a capacidade estratégica das firmas, as quais dependiam novamente do DAC. No quadro 02 pode ser verificado um conjunto de Decretos e Portarias desse período:

1998	<p align="center">Portaria 05/GM5, de 09/01/1998 Estabelece as Linhas Especiais e dá outras providências.</p> <p align="center">Portaria N°701/DGAC, de 30/12/1998 Estabelece os critérios da liberação das tarifas aéreas domésticas. Permitiu que as empresas aéreas estabelecessem suas tarifas em função da classe dos serviços prestados e de conformidade com seus índices tarifários líquidos. As empresas deveriam submeter ao DAC, para fins de aprovação e registro, os seus índices tarifários.</p>
2000	<p align="center">Portaria No 569/GC5, de 05/09/2000 Estabelece novos procedimentos para o Sistema de Transporte Aéreo Regular e dá outras providências</p>

Quadro 02: Decretos e Portarias de interesse no período 1998-2000

Fonte: Lopes, 2005.

- e) Quase desregulamentação (2001-2002):** É o período da terceira rodada de liberalização. Em 2001, foi estabelecido um acordo entre o DAC e a Secretaria de Acompanhamento econômico (SEAE) para remover os mecanismos de regulação econômica que ainda persistiam. Isso coincidiu com a flexibilização dos processos de entrada de novas firmas e de pedidos de novas linhas aéreas, frequências de vôos e

aviões. Um fato importante foi a **Portaria nº. 672/ DGAC, de 16/04/2001**: estabelece as regras de funcionamento do sistema de tarifas aéreas domésticas e criou uma nova classificação para linhas aéreas regulares domésticas de passageiros para fins de tarifas diferenciadas. Esse processo culminou com a entrada d Gol linhas aéreas no mercado.

- f) Breve re-regulação (2003-2004):** Nesse período, o regulador voltou a interferir no mercado em resposta à crise financeira de grandes companhias aéreas do país (TAM e Varig) em 2002, ao processo de falência de outras (VASP e Transbrasil). Além disso, foi uma fase onde pedidos de importação de novas aeronaves, novas linhas e entrada de novas companhias aéreas precisaram ser revistos, configurando situação semelhante ao do período de regulação estrita, porém sem a interferência na precificação das companhias aéreas, sem regular as tarifas.

Assim, desde 2001, o que se observa é uma completa liberdade de precificação por parte das companhias aéreas. O uso intensivo das práticas de *yield management* passou a ser constante. Esse sistema permite às empresas oferecer diferentes tarifas e gerenciar a disponibilidade delas aos clientes no momento da compra ou reserva. Esse amplo portfólio de oferta de tarifas contrasta com o período regulatório, onde apenas uma tarifa era praticada por todas as companhias aéreas nacionais no mesmo trecho.

Em 2003, de acordo com Oliveira (2009), o processo de flexibilização da regulação econômica do setor sofreu forte inflexão, provocada pela crise gerencial e financeira porque passou a Varig, que não conseguiu suportar o impacto continuado da depreciação cambial sobre sua estrutura de custos. Foi o início da “re-regulação” do setor aéreo. Nesse período, as autoridades passaram a responder a pedidos de importação de aeronaves, entrada de novas companhias e A concessão de novas linhas aéreas, demonstrando a ausência de regras transparentes de regulação. Além disso, voltara a ser exigidos estudos de viabilidade econômica prévia, configurando-se uma situação semelhante ao período regulatório típico, de controle de oferta. Em paralelo, percorria o trâmite processual no Poder Legislativo projeto de lei visando a criação da ANAC. Seguindo os mesmos princípios das leis que criaram outras agências regulatórias, essa lei consagrou conceitos de mercado, como o regime de liberdade tarifária e livre mobilidade, prevendo ao mesmo tempo a atuação regulatória da agência para garantir a compatibilização entre a atuação das empresas e a adequada prestação de serviços aos usuários. Em 2006, entrou em vigor a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), uma nova configuração legal para o setor aéreo entrou em vigor.

Atualmente, os principais dispositivos legais referentes ao arcabouço regulatório do transporte aéreo podem ser encontrados, tanto na Carta Magna brasileira, como no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), e na Lei da ANAC (Lei 11.182 de 27 de setembro de 2005). A Constituição Federal, em seu Art.21⁸, inciso XII, estabelece que compete à União :

“XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...) c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária (...)”

O Código Brasileiro de Aeronáutica , em seu artigo 175, dispõe sobre o transporte aéreo regular, subconjunto dos serviços aéreos públicos, estabelecendo que os mesmos serão explorados por regime de concessão ou autorização:

Art. 175. Os serviços aéreos públicos abrangem os serviços aéreos especializados públicos e os serviços de transporte aéreo público de passageiro, carga ou mala postal, regular ou não regular, domesticou ou internacional.

§ 1º A relação jurídica entre a União e o empresário que explora os serviços aéreos públicos pauta-se pelas normas estabelecidas neste Código e legislação complementar e pelas condições da respectiva concessão ou autorização.

§ 2º A relação jurídica entre o empresário e o usuário ou beneficiário dos serviços é contratual, regendo-se pelas respectivas normas previstas neste Código e legislação complementar, e, em se tratando de transporte público internacional, pelo disposto nos Tratados e Convenções pertinentes (artigos 1º, § 1º; 203 a 213).

§ 3º No contrato de serviços aéreos públicos, o empresário, pessoa física ou jurídica, proprietário ou explorador da aeronave, obriga-se, em nome próprio, a executar determinados serviços aéreos, mediante remuneração, aplicando-se o disposto nos artigos 222 a 245 quando se tratar de transporte aéreo regular (SALGADO, 2008, p. 95).

Por fim, a Lei de criação da ANAC estabelece em seu Art. 2º, que: “compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivos e Legislativos, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária”.

O primeiro órgão de regulação do setor aéreo o Departamento de Aviação Civil (DAC), criado pelo Decreto 19.902 de 22 de abril de 1932, no governo do presidente Getúlio Vargas passava a concentrar poderes da regulamentação do setor aéreo brasileiro na área econômica e de segurança. Vinculado ao Ministério da Defesa.

O Departamento de Aviação Civil tem por atribuições: legislar sobre o estabelecimento de frequências e novas rotas aéreas, domésticas e internacionais, que se iniciassem em pontos do território nacional; regular as concessões de operações de empresas

⁸ Artigo que elenca as competência da União.

aéreas domésticas e os critérios para cancelamento e suspensão das mesmas; determinar a aplicação de tarifas nas ligações aéreas; O objetivo seria a preservação das empresas aéreas domésticas com critérios estabelecidos e o fomento para condições de equilíbrio de mercado. Além de minimizar uma competição prejudicial, o excesso de concorrência e garantir retornos financeiros às empresas.

A ANAC é uma autarquia, com independência administrativa e personalidade jurídica própria. As funções da ANAC prevêm a manutenção da continuidade na prestação de um serviço público nacional, zelar pelo interesse dos usuários e cumprir a legislação pertinente por ela regulado.

Criada em 2005 e início de suas funções em 2006. A agência que tem sua diretoria nomeada pelo presidente da república. Diferentemente do DAC que era qualificado como autoridade aeronáutica e exercia funções expostas pelo Código Brasileiro Aeronáutico, a ANAC segue tendência mundial de agência reguladora setorial.

4.3 BARREIRAS À ENTRADA NO SETOR AEROPORTUÁRIO

Como afirmado anteriormente na teoria de barreiras à entrada, a determinação de preços e lucratividade em uma indústria está relacionada à facilidade ou dificuldade que as empresas estabelecidas encontram para impedir a entrada de novas empresas.

No caso de empresas realizarem contrato de arrendamento mercantil: *leasing*, o equipamento é alugado pela empresa que adquire uma aeronave alugada por certo tempo. A aeronave estará no nome da empresa que adquiriu e registrada na Aeronáutica “o que não faz a empresa de transporte aérea mera locatária” (MIRANDA e MIRANDA, 2000, p. 9). O contrato de *leasing* será averbado no Registro Aeronáutico Brasileiro e a aeronave ficará destinada à exploração pela empresa arrendatária. O *leasing* extingui-se sem peculiaridades, como os contratos em geral – isso demonstra ampla liberdade de entrada e saída das empresas no mercado. A maioria deles extingue-se no vencimento do prazo, outros podem terminar por rescisão ou inadimplência das partes.

Apesar disso, o setor aéreo não se apresenta plenamente contestável, situação em que foi observado na seção 2.3.2, novos participantes podem entrar ou sair com facilidade, derrubando lucros dos oligopolistas ou monopolista. Na atualidade, entrantes no setor aéreo encontram dificuldades de se estabelecerem devido a concessão de *slots*. Esse mecanismo,

muitas vezes considerado como uma barreira do setor, é reflexo direto da falta de infraestrutura aeroportuária do Brasil. Pioner e Fiuza (2009, p. 1) utilizam o direito europeu para conceituar o termo *slot*: “a permissão de uma linha aérea para usar toda a infraestrutura aeroportuária necessária para operar uma rota aérea em um aeroporto coordenado numa data e horário específico com o propósito de pouso ou decolagem.”

A principal insuficiência desse contexto está no fato que nem sempre os aeroportos mais procurados não possuem *slots* – lugar no aeroporto para a aeronave embarcar e desembarcar passageiros – nos horários que as empresas gostariam. Após conquistarem a concessão no horário desejado, mesmo que haja capacidade ociosa naquela rota, as empresas não abrem mão do slot, pois temem a concorrência, que podem explorar a linha com o aquecimento da demanda. “Isso leva as empresas a sempre terem uma capacidade ociosa em suas malhas, incentivando uma guerra de preço nessas linhas.” (SALGADO; GUIMARÃES, 2003, p. 7).

Durante muito tempo os *slots* foram aprovados pelo órgão regulador, não havia regulamentação ou cessão. As empresas enviavam o pedido de horário para o regulador e depois era aprovada ou não de acordo com a disponibilidade de local da autoridade aeroportuária. Atualmente, afirma Pioner e Fiuza (2009), os *slots* são definidos por meio de conferências realizadas pelo IATA duas vezes por ano, antes das temporadas de verão e inverno. Aproximadamente 213 aeroportos ao redor do mundo e todas as linhas aéreas internacionais se reúnem nestas conferências para definir a alocação de *slots* nos aeroportos coordenados (aqueles com excesso de demanda). Cada aeroporto possui um coordenador de slot, definido pelas leis do país. Ulrich (2008, apud PIONER; FIUZA, 2009, p. 4) relata como acontece o processo de locação:

- 1) Cada linha aérea submete uma proposta de horários de pouso e decolagem para cada coordenador de *slot* de aeroporto seis meses antes da temporada.
- 2) Os coordenadores alocam os *slots* de acordo com a regulação vigente: *grandfather rules* e *use-it-or-lose-it rules* para os *slots* que já estavam disponíveis e uma regra de 50% para entrantes para o *pool* que reúne os *slots* devolvidos e os novos *slots* resultantes, ou de aumento de capacidade, ou de otimização dos procedimentos de pouso e decolagem;
- 3) A alocação inicial é apresentada no início da conferência para as linhas aéreas;
- 4) As linhas aéreas então passam a trocar *slots* entre si, de acordo com a conveniência;
- 5) As linhas aéreas então podem submeter outras propostas de vôos, usando diferentes tipos de aeronaves, para os coordenadores de *slots*, de modo a otimizar a operação dos *slots* remanescentes;

6) Os coordenadores de *slots* avaliam, então, se a capacidade das demais instalações do aeroporto comporta os diferentes tipos de aeronaves propostos.

No Brasil, segundo Silva (2008), os *slots*, durante muito tempo, foram aprovados pelo órgão regulador, não havia regulamentação para a cessão. As empresas enviavam o pedido de um horário para o regulador e este, juntamente com a informação de disponibilidade de local da autoridade aeroportuária, aprovava ou não. Apesar disso, atualmente, a Agência Nacional de Aviação civil possui legislação infra-legal a respeito da distribuição de *slots*. Foi aprovada após consulta e audiências públicas realizadas pela agência, na Resolução nº. 2, de 3 de julho de 2006, o qual aprova o regulamento sobre alocação de *slots* em linhas aéreas domésticas de transporte regular de passageiros. Os aeroportos mencionados na Resolução são aqueles que operam com máxima capacidade operacional como, Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. Foi desenvolvido um sistema de rodízio para facilitar a os serviços prestados pelas companhias aéreas regulares, para sistematizar a alocação dos *slots*.

É indispensável salientar que a capacidade máxima de um aeroporto depende das condições climáticas do dia. Igualmente existem problemas mecânicos ou operacionais em qualquer etapa dos procedimentos que podem agravar o atraso de um voo.

O modelo de alocação de aeronaves nos aeroportos evoluiu muito nas últimas décadas, porém, Guimarães e Salgado (2003), elencam como proposta de reconstrução de um marco regulatório para administrar a oferta, que os *slots* disponíveis devem ser alocados a empresas entrantes ou empresas que não operem nos aeroportos e nesse sentido, os *slots*, podem ser retirados sempre que não utilizados dentro das normas estabelecidas pelo regulador. Sabe-se que alocar *slots* a novos competidores é de eficácia limitada, pois não há disponibilidade de *slots* nos aeroportos mais importantes ou de maior volume de tráfego. Então, os *slots* geram impasses em todo o mundo, pois “existem recomendações no sentido de que os *grandfather rights* e os critérios administrativos sejam substituídos por métodos que envolvam o preço pago pela utilização dos *slots*” (GUIMARÃES; SALGADO, 2003, p. 16). Isso é útil como forma de viabilizar um sistema de *slots* que seja mais eficiente e justo em relação aos competidores.

Ainda pode ser considerado como uma forma de barreira à entrada neste setor, o modelo estratégico chamado *hub-and-spoke*. Companhias entrantes sentem dificuldade de concentrar uma grande quantidade de passageiros e levá-las a um hub (aeroporto central, onde passageiros de diferentes destinos desembarcam para pegar conexões) e direcioná-las para *spokes* (rotas finais dos passageiros), com o intuito principal de reduzir custos operacionais

porque encontram dificuldade de concorrer em nível de preços com as empresas estabelecidas.

4.4 CONCENTRAÇÃO E COMPETIÇÃO OLIGOPOLÍSTICA

O mercado de transporte aéreo brasileiro tem estrutura de oligopólio, e é muito concentrado. “É marcado pela estrutura de oligopólio parcialmente desregulado, onde vigora forte concentração.” (OLIVEIRA, 2009, p. 132). Como já foi mencionado anteriormente, quanto maior a concentração de um setor, menor tende a ser o grau de concorrência entre as empresas e mais concentrado está o poder de uma determinada indústria. Assim, pode-se verificar que o setor aéreo brasileiro nas últimas quatro décadas é composto por três principais empresas. Entre os anos de 1970-1980 era representado pela Varig-Cruzeiro, Vasp e Transbrasil, em seguida evoluiu nos anos 2000 para TAM, Varig e Gol. A partir de 2006, tem-se a situação de praticamente duopólio TAM-Gol.

Na atualidade, as maiores empresas são TAM e Gol/Varig. Como pode ser analisado no figura 08, a TAM transporta quase 45% dos passageiros em vôos domésticos. A fusão das bandeiras Gol e Varig foi aprovada pela ANAC em 23 de setembro de 2008, mesmo com as marcas mantidas as empresas operam de forma integrada, com um único Cheta (certificado de habilitação de uma companhia aérea, emitido pela Anac) e como consequência da reestruturação societária a Gol/Varig ocupa a segunda posição na participação de mercado com pouco mais de 42% do transporte de passageiros em vôos domésticos.



Figura 08: Participação de Mercado das empresas aéreas nacionais (2009)

Fonte: ANAC, 2009.

O terceiro lugar é da novata Azul linhas aéreas que iniciou suas operações em dezembro de 2008 a partir do interesse do empresário David Neeleman investir na aviação do país. Esse empresário já se destacava no conceito *Low Cost, Low Fare* (Custo Baixo, Preço Baixo) na América do Norte- a americana *Jetblue* e a canadense *Westjet*⁹.

O primeiro passo da empresa Azul foi um estratégico concurso pela escolha do nome da nova empresa em seguida foi oficializada a compra de 36 aeronaves da Embraer, sendo fiel a trabalhar com apenas um tipo de aeronave com um tamanho menor que as operadas pelas principais empresas estabelecidas. Outro fato relevante no processo de lançamento da Azul Linhas Aéreas foi a reiteração do negócio que se pretendia seguir: diferenciação do produto como vantagem competitiva, malhas de voo que aposta na ligação direta entre mercados que atualmente requerem escalas e conexões, além de prática de preços que respeitam a flutuações nos preços do petróleo. A Webjet enfrentou crises e baixa ocupação dos assentos no período de guerra tarifária entre TAM, Gol e Varig as quais em 2005 concentraram 97,5% dos vôos domésticos no Brasil. Desde 2007 a empresa pertence a CVC (maior empresa de pacotes

⁹ O empresário é cidadão brasileiro e americano e somente por isso pode contornar os limites de propriedade de capital estabelecidos na legislação da ANAC a qual afirma que estrangeiros não podem deter mais de vinte por cento do capital das empresas aéreas nacionais.

turísticos do país), já no ano de 2008 conquistou 3,17% de participação de mercado; no mesmo ao final do mesmo ano contava com 11 aeronaves Boeing 737-300 e atendia a 13 cidades. A *Ocean Air*, quinta colocada conforme a figura 01 iniciou suas atividades como taxi aéreo, atendia executivos do interior do estado do Rio de Janeiro. Opera em linhas aéreas desde 2002. De acordo com a Wikipédia (2009), adquiriu a empresa colombiana *Avianca*, chegou a operar cidades de menor porte, porém atualmente atua com aeronaves de menor porte e foca cidades de maior porte. A Trip com a participação de 1,21% é a maior empresa regional brasileira, atende 72 cidades nas cinco regiões do país. Em 2007 adquiriu a Total Linhas aéreas e projeta a compra de 5 novas aeronaves até o final de 2009.

A figura 9 aponta a evolução das participações de mercado das maiores companhias aéreas brasileiras nos últimos quarenta anos, o que permite avaliar a estrutura de mercado de aviação comercial doméstico do país. Na figura foram agrupadas as participações de algumas companhias aéreas pertencentes a um mesmo grupo de empresas (Varig, Rio-Sul e Nordeste).

O mais importante nas entrantes “Pós- Primeira Rodada de Liberalização” (OLIVEIRA, 2009, p. 133), foi a ascensão da TAM no mercado nacional e a entrada da Gol em 2001 já na “Segunda rodada de liberalização”. Nas duas situações o impacto foi relevante na medida em que alterou a composição das participações de mercado. Isso fica evidente na análise da figura 09:

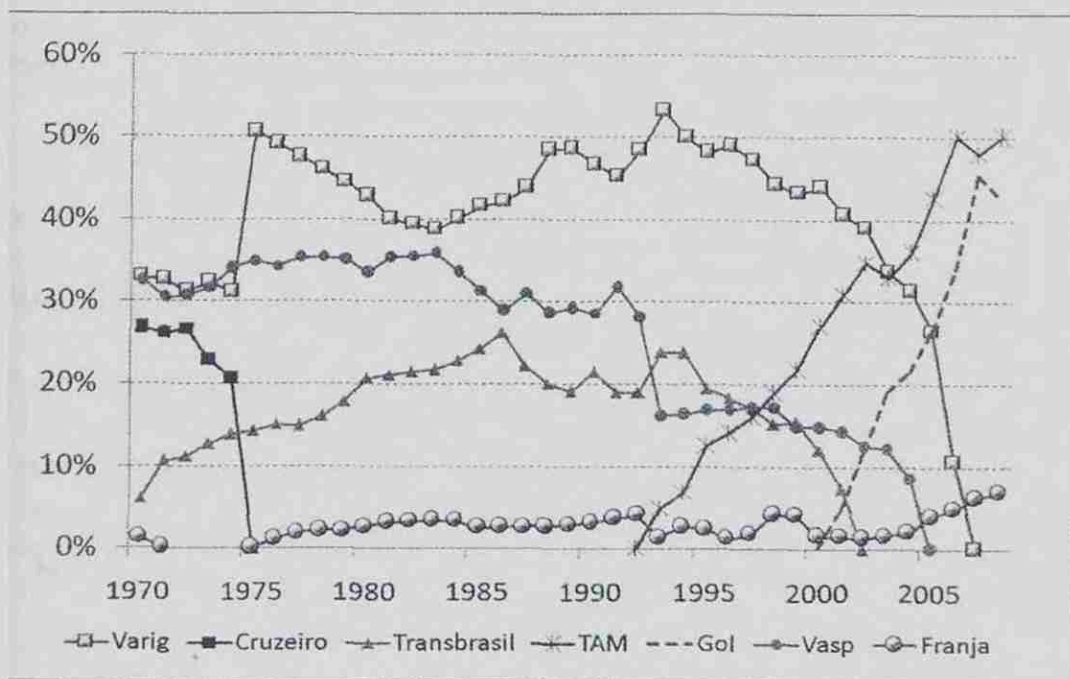


Figura 09: Participações de Mercado – Transporte aéreo doméstico
 Fonte: Oliveira, 2009, p. 133.

4.4.1 Concorrência-Preço e Reestruturação do Setor: Estratégia da Gol

Como já foi delimitado na seção 2.2 existem três formas de regulação de preços que podem ser adotadas pelo agente responsável pela regulação. No passado, no período que a indústria de aviação civil brasileira controlada pelo DAC, a regulação acontecia seguindo o mecanismo de Regulação Preço pelo custo, no qual o preço das passagens era previamente delimitado. Na atualidade, sobretudo após um longo processo de desregulamentação do setor a regulação de preços já não mais ocorre e o sistema funciona com liberdade de preços.

O surgimento das *Low Cost Carriers* (LCCs), “Voos de Custo Baixo” ou também chamados *Low Cost, Low Fare*, “Custo Baixo, Preço Baixo”, inaugurou uma nova dinâmica no mercado antes monopolizado pelas *Full Service Carriers* (FSCs) “Vôos com Serviço Completo”. As LCCs apareceram com a desregulamentação do setor de transporte aéreo, como já foi visto na seção 4.1, iniciada na década de 1970 nos Estados Unidos. E se traduz como um dos acontecimentos mais marcantes do transporte aéreo mundial nas últimas décadas. “Com expressivas taxas de crescimento e preços consideravelmente mais baixos que

os então vigentes, as companhias aéreas baseadas nesse modelo de negócio acabaram por popularizar consideravelmente o transporte aéreo como meio de transporte em diversos países ou blocos de países”. (OLIVEIRA, 2009, p. 63).

A empresa pioneira no sistema “Low Cost, Low Fare”, foi a norte-americana *Southwest Airline*. As características do paradigma representado pelo modelo de negócio dessa empresa são as seguintes, elencadas por Oliveira (2009): vôos com rotas densas, com etapas curtas e configuração de rede ponto-a-ponto sem transferências ou conexões, com ênfase no uso intensivo de aeronave; estratégia agressiva de precificação; pioneirismo na ênfase no *e-ticketing* (bilhetes emitidos eletronicamente), ênfase nas vendas pelo *website* próprio, sem recurso a agentes de viagem ou *sites* de terceiros; radical simplificação do serviço de bordo, corte de *frills*, sem perder a atenciosidade; padronização da frota de aeronaves, em geral configuradas como única classe; e uso de aeroportos secundários menos congestionados. O resultado do modelo criado pela *Southwest Airlines* foi a geração de operações aéreas com custos unitários que são até 70% mais baixos dos que os custos das grandes companhias aéreas americanas. Além disso, a empresa pode ser considerada a companhia aérea com maior taxa de crescimento e a mais lucrativa dos Estados Unidos. É a única grande companhia aérea da história dos Estados Unidos que nunca apresentou prejuízo.

Este conceito rapidamente expandiu-se por outras regiões, atingindo o mercado brasileiro nos anos 1990. Como já foi observado, o processo de desregulamentação no Brasil passou por três fases. O primeiro período foi caracterizado pela quebra do monopólio das companhias regionais, estimulando a entrada de FSCs de menor escala. No segundo período, em 1997, houve a quebra do monopólio de algumas rotas lucrativas utilizadas por companhias regionais. E no terceiro, em 2001, houve a extinção da maioria das restrições de entrada em rotas, frequência de vôos e tarifação. Neste cenário, surgiu a primeira LCC no Brasil, Gol Transporte Aéreo Ltda, “atingindo rapidamente grande penetração no mercado” (EVANGELHO et al., 2005 apud CORREIA; MELO, 2003, p. 2). Exigiu-se, naquele momento, um novo modelo de competição mercadológica.

A Figura 10 apresenta a evolução da participação de mercado Gol no Brasil, dividindo os primeiros anos em duas fases: a fase “Low Cost, Low Fare” (baixo custo, baixo preço), onde um crescimento exponencial foi alcançado e fase “Apenas Low Cost”, onde um crescimento moderado – porém constante – foi obtido. Existem alguns fatores que contribuíram para o crescimento na primeira fase: preços consideravelmente menores, publicidade agressiva, estímulo da demanda, saída da Transbrasil, acesso ao aeroporto de Congonha desde o primeiro ano de operações (2001) e à Ponte Aérea Rio de Janeiro – São

Paulo desde o segundo ano (2002). Já outros fatores contribuíram para a moderação do crescimento na segunda fase: queda dos preços da concorrência, aumento dos custos com a desvalorização cambial de 2002, *code-share*¹⁰ Varig-Tam (2003), medidas de re-regulamentação adotadas pelo DAC, com o congelamento de oferta (2003) e restrições à precificação agressiva (2004).

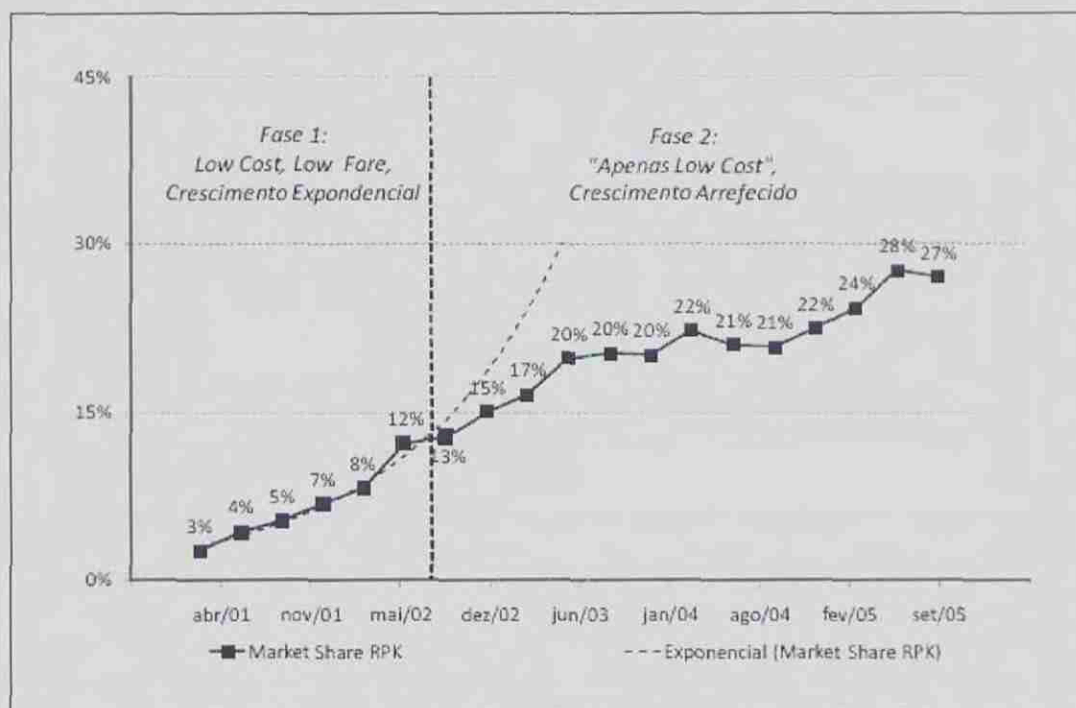


Figura 10: Expansão do *Market Share* de RPK¹¹ da Gol.
Fonte: Anuários do Transporte Aéreo/ ANAC, 2005

O aumento da competitividade no setor de transporte aéreo induziu a que a gestão das empresas passasse de “uma visão puramente operacional para uma visão de negócios”. (CORREIA; MELO 2003, p. 2). Com a inibição do repasse de custo ao consumidor para cobrir seus custos operacionais, estas precisam desenvolver estratégias para obterem lucros crescentes sem prejuízos aos clientes. Nos últimos anos observou-se uma significativa elevação da utilização do transporte aéreo, tendo se elevado mais de 40% entre 2001 e 2007, como pode ser observado na tabela 01, p. 44. Essa elevação foi fruto ascensão da renda brasileira e redução no preço das passagens aéreas, sobretudo, após a entrada das empresas *low cost* no mercado nacional.

Para ilustrar o exemplo da estreante na estratégia Low Cost brasileira, a Gol, na figura 11 pode-se observar a evolução de passageiros transportados a cada ano pela Gol. No eixo da

¹⁰ Compartilhamento de código de voo

¹¹ Em inglês, *revenue-passenger kilometres*, ou passageiros pagantes-quilômetros transportados.

esquerda, tem-se o número de viagens obtidas em um determinado ano (em milhões). No eixo da direita, apresenta-se a mesma métrica, porém contabilizada por minuto, o número de novos passageiros por minuto que a empresa consegue transportar a cada ano que passa.

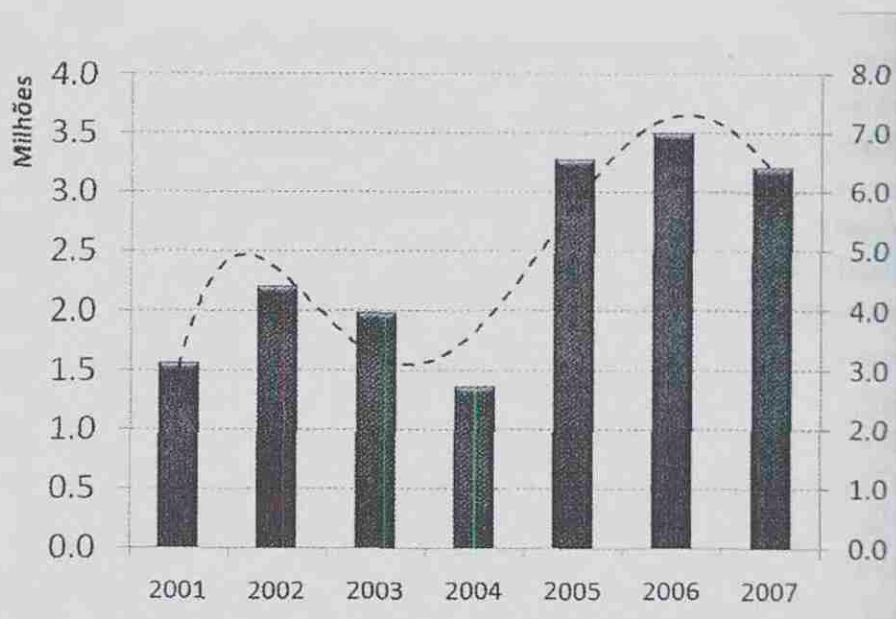


Figura 11: Passageiros Adicionais por Ano Transportados pelo Gol , 2001 a 2005
Fonte: Oliveira, 2009.

A partir do último trimestre de 2002, o crescimento passou a ser moderado. “A forte desvalorização cambial e um conjunto de medidas restritivas impostas em 2003 pelo então regulador, o Departamento de Aviação Civil (DAC) contribuíram para essa queda de performance.” (OLIVEIRA, 2009, p. 68). A partir de 2005 houve uma elevação que se manteve em 2006 e 2007. Se tivessem sido mantidas as taxas de crescimento anteriores ao segundo semestre de 2002 a Gol poderia ter atingido trinta por cento do mercado antes de completar três anos de operações. Desde então o preços das tarifas proposta pela empresa já não consegue ser tão baixo quanto no começo, mesmo assim a Gol consegue ser bastante preferida pelo viajante que procura descontos em viagens domésticas e mesmo nas internacionais.

Para manter o bem-estar dos consumidores e o caráter competitivo das empresas o governo aplica meios legais para controlar a concentração nos mercados e implementar a defesa da concorrência, é a chamada política antitruste. Como já foi visto na seção 2.3.4 esse mecanismo permite que o Estado reprima o abuso do poder econômico, a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento excessivo de lucros. Por isso nessa seção

será analisada como essas políticas interferem no bom funcionamento do setor aéreo brasileiro e zela pelo bem-estar dos consumidores dessa indústria.

No final dos anos 1990 existiam quatro companhias aéreas nacionais: Transbrasil, Varig, Vasp e TAM além de dezesseis companhias regionais. A participação de mercado no ano de 1996 se constituía assim, de acordo com ANAC: Varig com 53,7%, a Transbrasil com 23,8% e Vasp com 22,5%.

Com a inserção da Gol, contemplava os consumidores com baixos preços as três empresas perderam espaço de mercado. A Vasp se orgulhava de possuir uma frota própria, quando esta frota começou a envelhecer, os problemas se agravaram. Além disso, passaram por vários problemas administrativos e financeiros. Em 2005, o DAC cassou sua autorização de operação. Foram feitas tentativas de acordo entre credores em vão e em 2008 foi decretada falência.

Após expansão das operações do Transbrasil nos anos 1990, a empresa que já vinha passando por fortes crises não sobreviveu ao impacto da inserção do modelo *Low Cost, Low Fare* no mercado aéreo nacional. No final de 2001 foi o fim da companhia.

A Varig, a companhia mais expressiva no mercado aéreo brasileiro, nos anos 1990, passou por intensas crises nos últimos anos. Mesmo com a compra da Nordeste Linhas Aéreas em meados dos anos 1990 e a entrada na *Star Alliance*, maior aliança de empresas aéreas do mundo, a empresa não resistiu à crise financeira que culminou com o encerramento de vôos para vários destinos no exterior e no Brasil e devolvesse mais de 50 aeronaves. A empresa já vinha apresentando balanços financeiros negativos e mudou de comando várias vezes. Nos anos 2000, após a criação da VARIG LOG, fundiu as operações com as suas subsidiárias Rio Sul e Nordeste. Em seguida parte do grupo foi vendida.

Em 2003, o governo tentou promover uma fusão entre a Varig e a TAM, para que fossem reduzidos os custos operacionais do setor que ainda sofria impactos políticos e econômicos externo, decorrente do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, mas que não resultou exitosa. A fusão entre as duas companhias seria precedida por um acordo de compartilhamento de aeronaves, acordo tipo “*code share*”¹². Segundo Oliveira (2009) é uma prática comercial e operacional utilizada por grandes empresas aéreas do mundo, e se refere ao fato de que um voo operado por uma companhia aérea será comercializado conjuntamente como se fosse um voo de uma ou mais empresas. Assim, reserva-se espaço em um avião – um

¹² Compartilhamento de código de voo.

determinado número de assentos – para que a aliada utilize, em troca de disponibilidade de assentos nos aviões da aliada.

Nessa perspectiva, foram observados os maiores índices de concentração da história do mercado doméstico brasileiro. A assinatura do contrato inicial marcava o início de um planejamento da operação conjunta as duas maiores empresas de transporte aéreo do Brasil, sendo que o objetivo final do acordo era a fusão entre as duas companhias. A parceria trouxe ganhos de eficiência à medida em que houve diminuição dos custos operacionais. A TAM foi a mais beneficiada, pois na época era a segunda maior empresa aérea do país, conseguiu inverter a posição e hoje é a líder no transporte aéreo brasileiro. Em 2005, o acordo foi extinto, sendo seguido por importantes processos competitivos e guerras de preços, que estimularam fortemente a demanda naquele ano.

Concomitante à desregulamentação do mercado nacional em fase avançada em 2001, a Gol entrou no mercado com a nova proposta concorrencial. Entre as características estão: utilização da *internet* para compra de passagens, diminuindo os custos com comissões para empresas de turismo e mudança de serviço de bordo. Essa estratégia acirrou a concorrência e levou o setor a redesenho na estrutura, a compra da Varig pela Gol em 2007. O capital total foi transferido da VarigLog para a Gol. A empresa também assumiu a dívida em debênture, a qual já estava incluída no custo de aquisição.

4.5 DESEMPENHO SETORIAL

A partir da flexibilização do transporte aéreo brasileiro, foi permitido ao setor algumas intensas movimentações competitivas – pelo menos em relação ao período regulatório. Segundo Motta e Salgado (2005), há uma crítica em relação eficácia da competição entre companhias aéreas. As medidas liberalizantes da década de 1990 impulsionaram a maior competição de mercado, mas os acontecimentos daquela época já não são mais válidos para explicar o contexto atual. Há um nítido comportamento oligopolístico das companhias aéreas, na medida em que são estimadas as relações de demanda e oferta e a dinâmica do transporte aéreo brasileiro

Diante da evolução do setor, dos seus primórdios com a regulação estrita, passando pela flexibilização do setor até a configuração atual são importantes conquistas, mas os desafios regulatórios do transporte aéreo ainda não se esgotaram. É necessário decidir se será

seguido o caminho que vem sendo trilhado desde o começo dos anos 1990, com as chamadas rodadas liberalizantes, ou se teremos novos momentos de re-regulação como aconteceu recentemente. Segundo Oliveira (2007), a estabilidade de longo prazo é fundamental para saber qual direção seguir daqui para frente. Existem evidências que tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos o setor se tornou mais competitivo com a desregulamentação, o que beneficiou o consumidor. Também gerou um movimento de inovações com a otimização de redes- *hub-and-spoke*-, métodos mais eficientes de precificação- *yeld management*- e as companhias que entraram no mercado com o novo modelo *Low cost, Low fare* é o mais importante é que a popularização do setor aéreo aconteceu devido, sobretudo as políticas de desregulação.

Para que a realidade competitiva seja eficiente no setor, Oliveira (2008) cita quatro ações distintas. Primeiro, houve melhor gerenciamento dos custos, a qual envolveu simplificação do serviço ao passageiro, com corte de despesas operacionais e comerciais e a racionalização de sistemas de distribuição. Essa medida resultou em perdas na qualidade do usuário tradicional, mas em contrapartida houve uma ampliação do mercado e uma sensível melhoria na gestão e na eficiência das companhias aéreas, que passaram a apresentar resultados financeiros positivos. Em segundo lugar, houve a ampliação da capacidade produtiva para atender à demanda crescente, induzida por uma maior competição de preços. O que resultou em aeronaves maiores, ampliação da frota, como novos pedidos aos fabricantes e maior número de frequências de voo. Terceiro, buscou-se uso mais intensivo da frota no âmbito de suas redes, visando ganhos de produtividade – acarretando maior pressão sobre os insumos produtivos (tripulação, manutenção, etc.), e também maiores geração de externalidades, como ruído no entorno dos aeroportos, emissões de poluentes e congestionamento no espaço aéreo. Por fim, recorreu-se à concentração da rede em poucos aeroportos concentradores de tráfegos- “*hubs*”- tendo em vista gerar economias de escopo e densidade. Em consequência, estimulou-se a ampliação do *mix* de passageiros com diferentes origens e destinos em uma mesma aeronave, havendo queda nos custos operacionais, maior oferta, aumento da qualidade para o passageiro viajante por motivos de negócio, e um consequente aumento do poder de mercado das empresas estabelecidas. Assim, podem-se ressaltar algumas consequências positivas das ações de mercado visando ajustar a capacidade produtiva, adotadas pelas companhias aéreas na pós-desregulamentação: operação mais eficiente e produtiva, queda dos custos e aumento da lucratividade; maior acesso ao mercado de capitais para financiar a expansão do sistema; queda de preços em mercados horários específicos, indução de nova demanda; e maior oferta e conveniência ao segmento *business*.

Assim como salienta Oliveira (2009), um arcabouço onde a ANAC tenha funções de acompanhamento antitruste é mais eficiente do que um arcabouço alternativo onde ela não tenha essa competência. Porque há ganhos em economias de escala e custo de transação, dado que a agência está muito mais envolvida com a rotina econômica do setor, e que seus quadros são formados de pessoal mais experiente no trato de questões setoriais específicas.

Com o processo da desregulamentação dos anos 1990 e a entrada da Gol, em 2001, foi estabelecido um ápice no quesito competitividade das companhias aéreas no segmento doméstico da aviação comercial brasileira. Tanto a Gol, quanto a TAM, que com o pós-desregulação, havia se consolidado como empresa de âmbito nacional, começaram a competir no mercado de aviação, houve tendência a maior eficiência e produtividade na operação. Em consequência, empresas do período regulatório como a Vasp, Transbrasil e Varig não conseguiram adaptar suas gestões à nova realidade e deixaram o segmento. “O resultado foi, no cômputo geral, benéfico ao consumidor, com expansão de mercado e queda nos preços.” (OLIVEIRA, 2008, p. 15).

Dessa forma, é importante destacar que o acompanhamento da defesa da concorrência é contínuo. É realizado pela ANAC aliado com o Sistema Brasileiro de defesa da concorrência – composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), Secretaria de Direito Econômico (SDE) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O regulador do transporte aéreo é incumbido de acompanhamento continuado das práticas de mercado das companhias aéreas operadoras, estabelecendo, para isso, os convênios com os demais órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. A Lei de Criação da ANAC prevê que “Quando, no exercício de suas atribuições, a ANAC tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no caput deste artigo, para que adotem providências cabíveis”. Mais do que isso, Lei de Criação da ANAC (Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005), prevê, em seu Art. 6º, que “Com o objetivo de harmonizar suas ações institucionais na área da defesa e promoção da concorrência, a ANAC celebrará convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal, competentes sobre a matéria”.

No entanto, a ANAC ainda não cumpriu na prática todos os seus objetivos primários que se devem a falta de pesquisas e detalhadas no setor aéreo. De acordo com Boletim Néctar (2009), a ANAC deveria acompanhar o dia-dia do setor, coletar dados e agir preventivamente diante de evidências que se mostrassem necessárias, pois somente assim seria preservado o bem-estar do setor aéreo. A função da agência não é meramente cumprir dispositivos legais.

Falta investir sua capacidade técnica para acompanhar o setor, no sentido de manter e gerenciar a base de dados estatísticos e operacionais para garantir a o funcionamento regular do setor, promovendo estudos de demanda e oferta com o intento de balizar decisões a serem tomadas no futuro. Um bom exemplo a ser seguido pela agência brasileira é o papel da *Bureau of Transportation Studies*, nos Estados Unidos e garantiria maior eficiência no andamento do setor aéreo.

É nítido que os períodos em que houve mais desenvolvimento no setor aéreo foram os de política de flexibilização. A competição que existiu foi benéfica para o consumidor, na medida em que foi favorecido pelo preço e aumento da frequência dos vôos operados pelas companhias. O ideal seria uma liberalização do setor, porém com uma fiscalização eficiente que permitisse a liberdade de entrada e saída de empresas do mercado aéreo e buscasse investimentos para a infraestrutura aeroportuária, não somente nos aeroportos que concentram a chega dos vôos, mas também nas regiões brasileiras que estão distantes desses centros e necessitam maior integração.

Em sintonia com os demais setores da economia brasileira, as reformas no setor aéreo tiveram início no final dos anos 1980, quando o regulador permitiu que houvesse manifesto da competição via preços, dentro de uma faixa fixada pelo regulador. A partir de 1991, foram promovidas mudanças mais profundas com a liberdade de entrada de novas empresas e rotas e a tarifária, havia um progressivo aumento do desconto permitido, até 2001 quando foi extinto. Esse contexto foi muito positivo no Brasil, pois fortaleceu o setor, ampliou-se o uso de transporte aéreo e um conseqüente aumento do bem-estar do consumidor.

Já em 2008 houve flexibilização das tarifas nos vôos internacionais originadas de outros países, na medida em que o Brasil celebrava novos acordos bilaterais que permitia que cada regulador determinasse as tarifas de vôos partindo de seu país. Dessa maneira, nos países em que prevalece a liberdade tarifária nos vôos internacionais, essa passou a valer também nos vôos destinados ao Brasil. Em 2009, a ANAC prosseguiu com a flexibilização gradual com máximas de descontos crescentes até a total liberalização em um prazo de um ano.

O setor aéreo é apontado como estratégico por vários segmentos da economia, como afirmam Marchetti et al (2001), esse setor representa aproximadamente 3% do produto doméstico bruto e com um impacto total em torno de 18 milhões de dólares. Um fator importante em relação a relevância da economia do transporte aéreo são as “passagens aéreas”, que segundo Oliveira (2009), tem importante participação nas Pesquisas de Orçamentos Familiares dos índices de inflação e, portanto, influência direta na evolução dos preços da economia. Os impactos do crescimento mostram que o setor é “altamente elástico à

renda” (RONZANI et al., 2006), ou seja, em períodos de crescimento econômico o tráfego aéreo cresce muito mais do que em proporção à renda (PIB). Em atividades relacionadas ao transporte aéreo, setor turismo, esses fenômenos tendem a ser mais acentuados, diferente da viagem de negócios que tende ser menos elástico a preço. Com essa estratégia de preço baixa e conseqüente aumento da demanda, o setor teve impactos diretos na geração de empregos não somente nas companhias aéreas operantes, mas também nos aeroportos.

A figura 12 mostra a contraponto da evolução dos preços do transporte aéreo em relação a outros itens do setor de transportes. O transporte aéreo apresentou variação abaixo dos aumentos sucessivos do transporte rodoviário interestadual, que é o concorrente direto das companhias aéreas que operam em linhas domésticas.

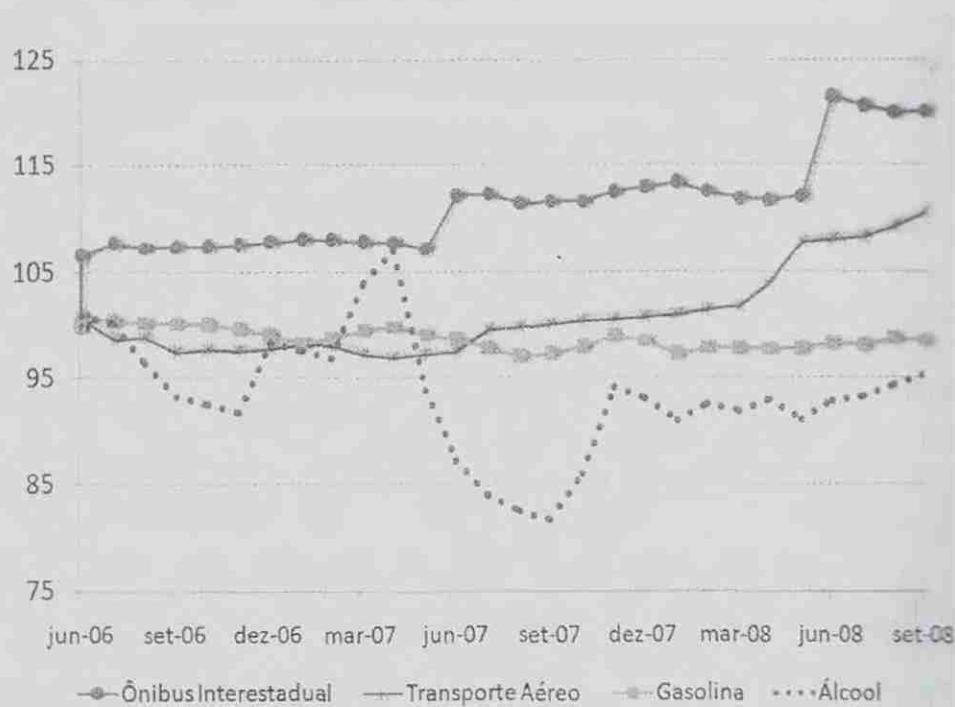


Figura 12: Índices de Preços: Transporte aéreo versus outros itens de transportes
Fonte, Oliveira, 2009.

Além disso, cabe avaliar alguns fatores que impactam na demanda do setor, como foi mencionado anteriormente, a realidade dos preços e os efeitos sobre a demanda, por isso quando se compara o setor de transporte aéreo com os demais setores regulados da economia é nítido que impactos em econômicos refletem diretamente nas tarifas aéreas. Assim, pode ser observado na figura 13, há uma comparação dos índices de preços do transporte aéreo em contraposição a setores regulados da economia, energia elétrica, planos de saúde, telefonia fixa e móvel. O índice do transporte aéreo ficou em último lugar em termos de contribuição

com a inflação entre 2006 e 2008, mas apresentou alta considerável em 2008. Dessa maneira, o desempenho dos preços do transporte aéreo ficaria abaixo apenas do setor de planos de saúde.

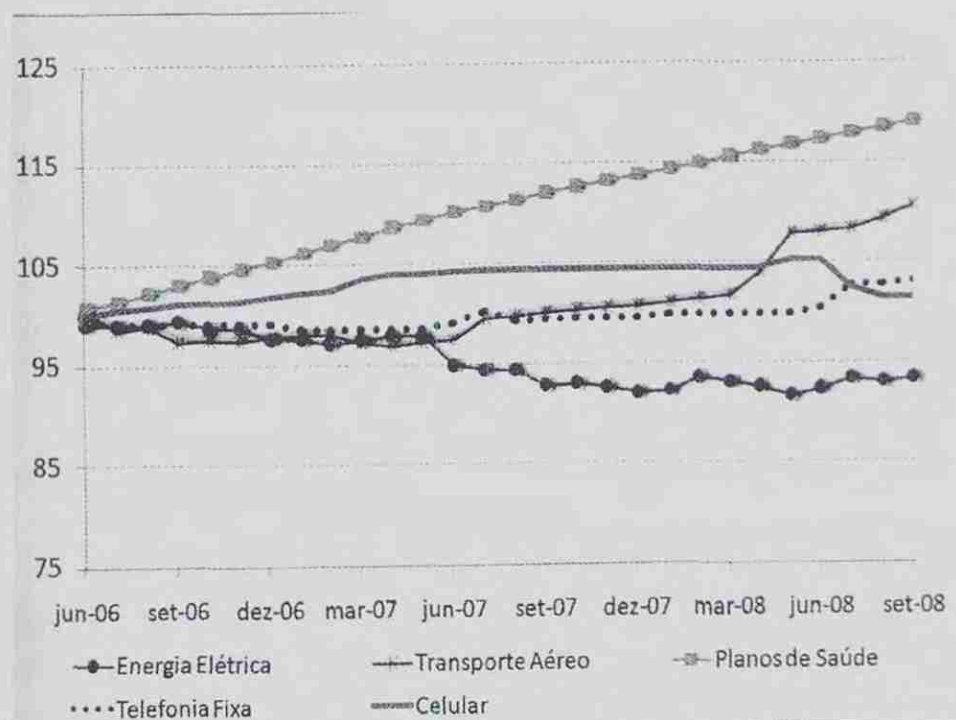


Figura 13: Índices de Preços: Transporte aéreo versus Setores regulados
Fonte: Oliveira, 2009.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de analisar a estrutura do setor aeroviário e identificar as linhas de debate sobre a regulação econômica no setor. Por isso faz-se necessário resgatar algumas características importantes.

Foi apresentado o processo histórico que culminaram com os marcos regulatórios no Brasil. Em paralelo foi analisada a experiência internacional norte-americana, nesse sentido foram identificadas semelhanças entre o processo de desregulamentação dos Estados Unidos e do Brasil.

Com a inserção de políticas de flexibilização, uma nova tendência veio ao encontro do mercado de aviação civil, as empresas de baixo custo. Essa modalidade estratégica que tem a finalidade da redução de custo e preço baixo proporcionou um aumento substancial da demanda e consequente a elevação da frequência de voo e diminuição da ociosidade dos assentos nas aeronaves. Além disso, esse contexto proporcionou um aumento no número de funcionários empregados no setor, uma vez em que há uma relação direta entre o aumento da demanda e o aumento de vagas de trabalho no setor aéreo.

Essa nova realidade levou a um redesenho do setor. As três empresas nacionais que concentraram o setor durante décadas (Varig, VASP, Transbrasil), desapareceram no processo de reestruturação do setor após a inserção de políticas de flexibilização. Para Oliveira (2009), o mercado de aviação civil vem passando por um significativo processo de concentração horizontal. O que é evidente quando se observa o sensível aumento da participação da GOL e da TAM nas principais variáveis do mercado, pode ser considerado um duopólio.

Sobre os efeitos da regulamentação é necessário destacar que o primordial é o bem-estar do cliente, este deve ser o foco do regulador. Devem-se criar possibilidades de acesso ao transporte aéreo a cada vez mais pessoas e localidades. A política regulatória deve prever melhorias na acessibilidade, o que significa não focar na competição via preços, mas garantir investimentos na infraestrutura aeroportuária, não somente em aeroportos com funcionamento amplo, mas expandir os investimentos a diversas regiões do país. É indispensável, ao regulador, estar atento aos mecanismos de mercado para alocação de *slots*, onde se induza a concorrência pelo acesso à infraestrutura escassa.

Nos períodos estudados ao longo deste trabalho, observa-se que o desenvolvimento do setor foi mais nítido em períodos desregulamentados. Assim, é indispensável destacar o papel da política regulatória e a sua evolução. “A regulação, especialmente no início, visava impedir

a concorrência e não tinha a intenção de proteger o consumidor, mas a firma oligopolista”. (Guimarães; Salgado, 2003, p. 1-2). Somente com a desregulamentação dos anos 1990 puderam experimentar um ambiente concorrencial e sem reservas de mercado. A partir disso conclui-se que o ideal é um setor aéreo desregulamentado, porém com fiscalização técnica que garanta três requisitos listados por Oliveira (2009): livre acesso, livre mobilidade e liberdade estratégica. A livre mobilidade significa liberdade de entrada e saída das operadoras desse mercado, fiscalização na concessão de *slots* e estratégias *hub-and-spoke*. Já a liberdade estratégica diz respeito não apenas a liberdade tarifária, mas também o tamanho da aeronave, propagandas, fusões e alianças, como no caso do *code-share* da TAM-Varig.

Porém, para que haja uma fiscalização em que seja elevada a eficiência do setor é necessário compreender o mercado. A qualidade da regulação está atrelada à qualidade da informação disponível ao regulador. Disponibilidade de dados, detalhes tarifários, de pousos e decolagens e de periodicidades. Essa seria uma maneira contundente de fiscalizar e proporcionar liberdade de operação as companhias aéreas e primando pelo bem-estar do consumidor. Além disso, deve haver um contínuo acompanhamento da defesa da concorrência. A ANAC poderia suprir o conjunto de defesa da concorrência que atualmente é composto pela SEAE, SDE e o CADE. Isso geraria ganhos para o setor, uma vez que a agência está mais presente na rotina econômica do setor e é formado por um pessoal voltado para essas questões específicas.

REFERÊNCIAS

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2009.

ANUATTI NETO, Francisco. Regulamentação dos Mercados. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. De. (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 225-243.

AZEVEDO, Paulo Furquim. Organização Industrial. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. De. (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 195-220.

BAUMOL, William J; PANZAR, John C.; WILLIG, Robert D. **Contestable Markets and the Theory of Industry Structure**. rev. ed. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, 1988. p. 5-43.

BARAT, Josef. **Bases para a formulação de um Plano de Desenvolvimento da Aviação Civil Brasileira**. Fórum Extraordinário I, Rio de Janeiro, 2007. 44 p.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Defesa da Concorrência**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sde/data/Pages/MJ29715BC8ITEMIDCEF35B5AB2E84F6A8CA8858B129BB4EFPTBRIE.htm>>. Acesso em: 17 ago. 2009.

BOLETIM NECTAR. **Acordo SEAE**. Disponível em: <<http://nectar-ita.blogspot.com/2009/05/boletim-nectar-acordo-seae-anac-nao.html>> Acesso em 09 nov. 2009.

BUSTO, A. C.; TUROLLA, F. A.; OLIVEIRA, A. V. M.. Modelagem dos impactos da política de flexibilização na competição das companhias aéreas brasileiras. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 327-345, ago. 2006.

CORREIA, Teresa Cristina Vilar do Domingues; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares. Avaliação da eficiência das companhias aéreas. **Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção**. v. 8 n. 05. UFF, Niterói, 2008. 11 p.

DURKHEIM, Emile. . **As regras do método sociológico**. São Paulo (SP): Martins Fontes, 1995. 165 p.

FARINA, E. M. M. Q. Regulamentação, política antitruste e política industrial. In: **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações**. São Paulo: Singular, 1997. p. 115-161.

FIGER, Vivian. Uma breve história do setor aéreo e os FFPs In: **Programas de fidelização e seu impacto no regime de concorrência na indústria aérea americana**. p. 13-22. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2007

GUETERRES, Marcelo X. **Efeitos da flexibilização do transporte aéreo brasileiro sobre a concentração da indústria**. São José dos Campos, 2002. Dissertação (Engenharia de Infraestrutura Aeronáutica) Instituto Tecnológico da Aeronáutica, 133 p.

KUPFER, David. Barreiras estruturais à entrada. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial: Fundamentos e Práticas no Brasil**. Rio de Janeiro, 2002. p. 109-128.

LESSA, Anderson; FREITAS, Ângelo. A atividade de programação de vôos de uma empresa aérea. UFRJ, Rio de Janeiro, 2000, 6 p.

LOPES, Felipe S. **Estudo da evolução da estrutura de rotas das empresas aéreas no Brasil**. Trabalho de Graduação (Infraestrutura). Instituto Tecnológico da Aeronáutica, 2005. 71 p.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <www.ipea.gov.br> Acesso em: 03 out. 2009.

MALAGUTTI, Antônio Osller. **Evolução da aviação civil no Brasil: estudo de consultoria legislativa da câmara dos deputados – Área XVII. Segurança e defesa nacional**, 2001, 7 p.

MARCHETTI, Dalmo dos Santos. et al. **Aspectos da competitividade do setor aéreo (Modal II)**. Informe Infraestrutura: BNDES, n. 42, março 2001. 8 p.

MELLO, M. T. L. Defesa da Concorrência. In: David; HASENCLEVER Lia. **Economia Industrial: Fundamentos e Práticas no Brasil**. Rio de Janeiro, 2002. p. 485- 514.

MIRANDA, Maria Bernadete; MIRANDA, Fernando Silveira Melo Plentz. **O contrato de arrendamento mercantil ou leasing**. 2000. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav22/artigos/le.pdf>>. Acesso em: 30 out 2009.

OLIVEIRA, Alessandro V. M. SILVA, Lucia Helena Salgado. **Constituição do Marco regulatório para o mercado brasileiro de aviação regional**. Núcleo de Estudos Em Competição e Regulação do Transporte Aéreo. Instituto Tecnológico de Aeronáutica. 2008, p. 14-32.

OLIVEIRA, Alessandro V. M. **Performance dos Regulados e eficácia do regulador: uma avaliação das políticas regulatórias do transporte aéreo e dos desafios para o futuro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 133-163. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/regulacaonobrasil/Arq11_Cap06.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. **Regulação da Oferta no Transporte Aéreo: do comportamento de Operadoras em Mercados Liberalizados aos atritos que emergem da interface público-privado**. São José dos Campos: Núcleo de Economia dos Transportes, Antitruste e Regulação, 2008. 24 p. Disponível em: <www.nectar.ita.br/dt024.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2009.

_____. **Transporte Aéreo: Economia e Políticas Públicas**. São Paulo: Pezco Editora, 2009. 197 p.

PALHARES, Guilherme, Lohamnn; ESPÍRITO SANTO JR. Respício Antônio do. Impactos Econômicos e os efeitos multiplicadores dos aeroportos.. In: **Transporte em Transformação IV - Trabalhos Vencedores do Prêmio CNT Produção Acadêmica**. Capítulo 7. ed. São Paulo: Makron Books Ltda, 2001, p. 101-116.

PÊGO FILHO, Bolívar. Setor Aéreo e as empresas brasileiras: situação atual e perspectivas. **Boletim de Conjuntura IPEA**, Rio de Janeiro, n. 59, out-nov. 2002. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_059j.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2009.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall. p. 345-354. 2002.

PINTO Jr, Helder Queiroz; FIANI, Ronaldo. Regulação Econômica. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial: Fundamentos e Práticas no Brasil**. Rio de Janeiro, 2002. p. 515-543.

PIONER, Heleno M.; FIÚZA, Eduardo P. S. **Estudo econômico sobre regulação e concorrência no setor de aeroportos**. Rio de Janeiro: ANAC, 2009. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2009.

RESENDE, Marcelo; BOFF, Hugo. Concentração Industrial. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial: Fundamentos e Práticas no Brasil**. Rio de Janeiro, 2002. p. 73-90.

RODRIGUES, Rodrigo Augusto. Aviação comercial no Brasil: a necessidade de um novo marco regulatório. **República**. p. 9-37. 2004.

RONZANI, Giovanna Miceli; et al. Estudo da precificação de companhias aéreas em rotas domésticas de longo percurso. **Engevista**, v. 8, n.1, p. 4-15, jun. 2006, 12 p.

SALGADO, Lucia Helena; GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **A regulação do mercado de aviação civil no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. 24 p. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/notas/notastecnicas2.pdf>>. Acesso em: 30 jul 2009.

SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. 404 p.

SALGADO, Lucia Helena. **Tópicos sobre a regulação na aviação civil**. Rio de Janeiro: Sitraer 7 (2008) XC-XCVIII. Disponível em: <www.tgl.ufrj.br/viisitraer/pdf/p11.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2009.

SILVA, Thiago Henrique Cardoso da. **Re-regulação no mercado de aviação civil: necessária ou não?** II prêmio SEAE: monografia em defesa da concorrência e regulação econômica. Brasília, 2008. 81 p.

TAVARES, M. **O transporte aéreo doméstico e a lógica da desregulamentação**. Documento de trabalho – Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, n. 04, 1999. 31 p. Disponível em: <<http://www.seae.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 30 ago. 2009.

WIKIPEDIA. Disponível em: <www.wikipedia.com.br>. Acesso em: 02 nov. 2009.